

IL PIANO STRATEGICO ‘METROPOLI TERRA DI BARI’ DI FRONTE ALLE SFIDE  
DELLA COESIONE E DELLA CITTADINANZA SOCIALE

Vitandrea MARZANO<sup>1</sup>, Pierpaolo BONERBA<sup>2</sup> e Paola PAPA<sup>3</sup>

1 Piano Strategico MTB BA2015, C.so Vittorio Emanuele II, 193, 70122, Bari

2 Piano Strategico MTB BA2015, C.so Vittorio Emanuele II, 193, 70122, Bari

3 Piano Strategico MTB BA2015, C.so Vittorio Emanuele II, 193, 70122, Bari

**SOMMARIO**

Il Piano Strategico ‘Metropoli Terra di Bari’\*, sin dalla sua recente costituzione, si interroga sulle proprie ambizioni sul piano della coesione sociale interna, considerandolo un principio centrale e trasversale a tutti gli universi settoriali di riferimento della pianificazione (ambiente, economia, cultura, mobilità, turismo, internazionalizzazione). Intraprendere un percorso di sviluppo decennale, rinunciando a coinvolgere attivamente componenti della popolazione e soggetti a rischio di esclusione sociale, sarebbe un errore imperdonabile per la riuscita stessa del Piano e un ‘tradimento’ della vocazione culturale e storica della ‘Terra di Bari’ che vanta nell’accoglienza e nella solidarietà (spesso informale) aspetti importanti della propria identità. Il saggio propone un approfondimento quali-quantitativo dei bisogni sociali espressi in MTB e sui mutamenti in atto sotto il profilo demografico, socio-economico e culturale che investono le fasce di popolazione maggiormente vulnerabili. Il tutto inserito in un quadro di welfare locale in trasformazione e con il quale, uno strumento di programmazione ‘straordinario’ e longue durée qual è il Piano Strategico, ha inteso da subito confrontarsi.

\* More info: [www.ba2015.org](http://www.ba2015.org)

## 1. INTRODUZIONE

Il sistema di protezione sociale nell'ultimo decennio si è gradualmente trasformato da una struttura di *welfare redistributivo* e assistenziale, ad un *welfare sociale* che promuove interventi di politica attiva sostenendo la partecipazione dei cittadini. Nel corso del 2000 l'Italia è stata investita da un'ondata di leggi e provvedimenti riguardanti l'istruzione, la formazione, l'università, la ricerca scientifica, il lavoro e l'occupazione, l'assistenza e la sanità, la previdenza e la protezione sociale. Tra queste, la Legge Quadro n. 328/00 *Per la realizzazione di un sistema integrato d'interventi servizi sociali* che si propone di restituire credibilità, prestigio ed efficacia alle politiche sociali presentando un modello di assistenza sociale completamente nuovo. La parte innovativa della legge consiste infatti nella scommessa di fare della *sussidiarietà* (verticale e orizzontale) lo strumento per sostenere e diffondere tra i vari soggetti operanti nel settore, la concezione della 'rete del sistema dei servizi sociali' come concezione organizzativa del sistema integrato sul territorio (Ferrera, 2005). Un principio, quello della sussidiarietà, elaborato in sede comunitaria (Trattato di Maastricht, 1992) e recepito dalla Legge Costituzionale n. 3/2001 (Riforma del Titolo V della Costituzione) che, nel ridefinire gli ambiti delle competenze istituzionali in chiave di decentramento, riconosce alle Regioni una competenza esclusiva nell'implementazione del sistema degli interventi e dei servizi sociali lasciando allo Stato il compito di definire gli standard ed i livelli essenziali delle prestazioni (Leps).<sup>1</sup> Nella dimensione locale si gioca con forza l'effettività del sistema di protezione, ed è sulla base di questa consapevolezza che, l'Istituto della L. 328/2000, disciplina un modello di *welfare multilivello* nel quale, se alle Regioni sono affidate le funzioni di programmazione, coordinamento, indirizzo e verifica degli interventi (PRPS - Piano Regionale delle Politiche Sociali), ai Comuni la definizione degli obiettivi strategici di medio e lungo termine sulla base dell'analisi dei bisogni e la titolarità dell'offerta dei servizi con l'obiettivo di rendere fruibili i diritti di cittadinanza. Nel nuovo quadro normativo, dunque, il Comune assume un ruolo fondamentale di coordinamento e di regia che esercita attraverso la programmazione triennale dei 'Piani Sociali di Zona': strumento di programmazione condiviso dai municipi appartenenti all'ambito territoriale di riferimento<sup>2</sup> e adottato d'intesa con l'Azienda Sanitaria Locale<sup>3</sup>, la Provincia<sup>4</sup>, gli attori locali del Terzo Settore (c.d. *welfare mix integrato*).

---

<sup>1</sup> L'innovazione della lettera m dell'art. 117 è duplice: da un lato costituisce il riconoscimento della categoria dei diritti sociali e della loro equiparazione ai diritti civili, dall'altro attribuisce allo Stato il fondamentale compito di definire gli standard essenziali delle prestazioni volte ad affermare tali diritti. Ciò sembra perequare l'impianto devolutivo della Legge Costituzionale al fine di garantire il principio di eguaglianza tra titolari di diritti residenti nelle diverse Regioni, anche attraverso il monitoraggio delle modalità di implementazione delle prestazioni sociali erogate.

<sup>2</sup> Gli ambiti territoriali coincidono con i Distretti Sanitari (L.R.19/2006) in quanto l'integrazione socio-sanitaria è un'opzione strategica che va affrontata dal punto di vista istituzionale, gestionale e professionale al fine di consentire l'organizzazione di servizi sempre più personalizzati e finalizzati alla domiciliarità delle prestazioni oltre che alla facilitazione dell'accesso ai servizi integrati attraverso idonei canali e strumenti di comunicazione

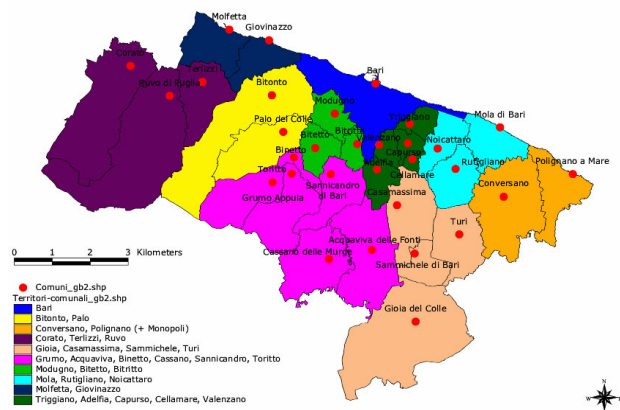


Figura 1 I 10 distretti socio-sanitari in MTB

Nello specifico, il PdZ definisce: *a)* gli obiettivi strategici e le priorità d'intervento nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione; *b)* le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, i requisiti di qualità in relazione alle disposizioni regionali adottate; *c)* le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni; *d)* le modalità per la collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale a livello locale e con le altre risorse della comunità; *e)* le forme di concertazione con la ASL e con i soggetti sociali. Tradotto sotto il profilo organizzativo: la creazione di un sistema relazionale che presume consenso e chiarezza sui fini specifici, riduzione delle autoreferenzialità di ruolo, impegno nella definizione di regole comuni, abilità organizzative in grado di privilegiare forme flessibili di cogestione territoriale e cooperazione ('Community Governance' in Camagni, 2003). Caratteristiche che non segnano in maniera omogenea né sotto il profilo quantitativo che qualitativo i 10 ambiti territoriali che caratterizzano il contesto 'Metropoli Terra di Bari', taluni visibilmente più inclini alla cooperazione territoriale e più pronti a recepire il mutamento di paradigma indicato dalla 328/2000, altri faticosamente alla ricerca di un modello che imponga una fuori-uscita dalla consuetudine e la costruzione di un tessuto di 'connessioni' ancor prima che di co-gestioni. Un dato che, connesso a quello della instabilità dei processi politici che hanno caratterizzato in parte l'Area Metropolitana in questi ultimi anni (giunte mutevoli durante la fase di programmazione), spiega i ritardi e le disomogeneità in termini di qualità della programmazione espressa in questo primo triennio di esercizio (2004-2006). Anche in

---

sociale. Un'integrazione che all'oggi non trova ancora un riscontro reale nella 'Terra di Bari' e con cui la nuova programmazione 2008-2010 dovrà necessariamente misurarsi nell'elaborazione dei propri percorsi di sviluppo.

<sup>3</sup> Alle Aziende Sanitarie Locali spetta la tutela della salute dei cittadini ed in particolare dei cittadini con fragilità ed hanno un ruolo fondamentale nell'organizzazione dei servizi socio-sanitari integrati

<sup>4</sup> L'apporto delle Province è particolarmente importante per la progettazione di servizi sociali aventi rilevanza sovra-ambito, per i quali la scala Provinciale è sicuramente la dimensione territoriale ottimale: a) i servizi di sostegno all'affido familiare e alle adozioni; b) i servizi per la mediazione familiare civile e penale; c) i servizi per audiolesi e videolesi; d) le strutture di accoglienza per i casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori e di donne; e) le strutture residenziali per disabili gravi senza il necessario supporto familiare ("Dopo di noi")

riferimento al mercato del lavoro è emersa relativamente da poco tempo la consapevolezza che, per stimolare opportunamente i processi e gli interventi, agevolare gli accessi, migliorare l'incrocio domanda/offerta e promuovere mobilità geografica e professionale, sia necessario dedicare attenzione al tema delle 'competenze integrate' dei soggetti coinvolti: *in primis* i Servizi pubblici per l'impiego (Spi), in grado, per loro stessa mission, di fungere da 'incubatori' di relazioni tra soggetti (inoccupati e imprese) ed Enti (di natura socio-assistenziale, formazione, orientamento, ri-collocazione), favorendone il raccordo e le

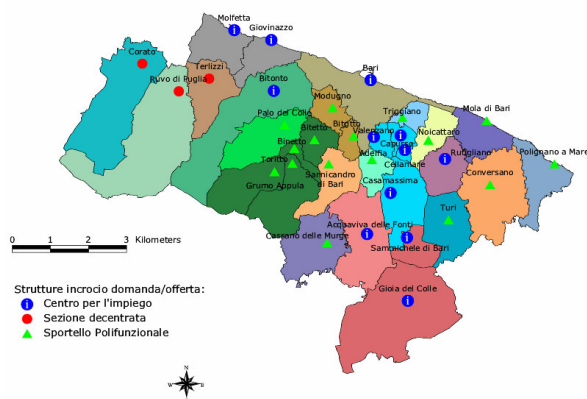
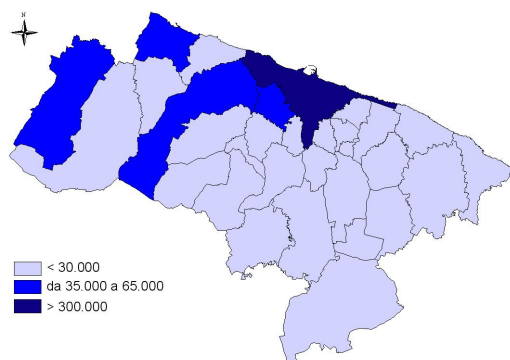


Figura 2 Strutture per l'impiego in MTB

adeguate sinergie d'azione. In questo caso, la sfida per MTB, consiste nell'evolversi da strutture più o meno 'statiche' che sovrintendono i processi, ad attori capaci di operare come 'agenzie di sviluppo', stimolando il cambiamento oltre che l'interazione e la connessione tra attori coinvolti (governi, amministrazioni regionali, provinciali, e locali, imprese, terzo settore, cittadini). Una strategia di intervento già adottata o sperimentata in quasi tutti gli ordinamenti europei, disciplinata in Italia dall'articolo 13 del decreto legislativo 276 del 2003 e definita *welfare to work*: il tentativo di transizione da un sistema basato sull'assistenza passiva degli inoccupati attraverso il sostegno del reddito, ad un modello caratterizzato dalla centralità del lavoro e dall'impegno attivo del cittadino alla ricerca di nuova occupazione (cd. *workfare*). Un assetto pro-attivo e promozionale delle opportunità che presume un'effettiva disponibilità da parte del potenziale lavoratore ad intraprendere in breve programmi formativi e di re-inserimento lavorativo. Più in generale, la rivisitazione delle politiche 'passive' e di 'assistenza' del sistema di welfare in un'ipotesi di integrazione di servizi e funzioni in grado di sviluppare sinergie, economie di scala e maggiore efficienza, attraverso la stretta collaborazione tra enti ed istituzioni territoriali con competenze diverse, e controlli adeguati degli adempimenti richiesti ai beneficiari delle prestazioni.

## 2. I TEMI DELL'AGENDA SOCIALE DI 'METROPOLI TERRA DI BARI'

Metropoli Terra di Bari è composta da 969.065 abitanti residenti, di cui il 51,2% di sesso femminile, distribuiti in maniera eterogenea all'interno dei 2.269,74Kmq di estensione territoriale<sup>5</sup>.



*Figura 3, Distribuzione territoriale della popolazione di MTB, 1/1/2006*

Fonte: Elaborazione propria su dati Istat, 2006

La popolazione di MTB ha terminato, da circa un trentennio, quel processo di 'modernizzazione demografica' – noto come transizione demografica – attraverso il quale si è passati da una fase di equilibrio fondata su valori elevati dei quozienti di mortalità e di natalità, ad una di nuovo equilibrio caratterizzata da bassi livelli di mortalità e natalità (Cliquet, 1991, van de Kaa, 1987). Tale condizione demografica ha portato l'evoluzione estrinseca di alcune variabili demografiche: *a)* declino della fecondità; *b)* aumento della speranza di vita alla nascita; *c)* invecchiamento della popolazione. L'azione congiunta di questi processi demografici ha provocato una modifica nella struttura per età della popolazione riconducibile, in forma grafica, ad una piramide delle età con base stretta e vertice ampliato (Bonerba, 2007) (Fig. 4).

Attualmente la struttura per età della popolazione è così suddivisa: il 43,6% è composto dalla classe 0-34 anni, il 44,8% è composto dalla classe 35-69 e l'11,6% della popolazione è compreso nella classe 70 e più<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Più precisamente cinque comuni (Bari 326.915ab., Molfetta 60.062ab., Bitonto 56.277ab., Corato 46.901ab. e Modugno 37.617ab.) raccolgono più del 50% della popolazione metropolitana e nei restanti 26 comuni si concentrano i rimanenti 441.293 abitanti residenti

<sup>6</sup> Già nel 1992, a fronte dei 945.201 abitanti residenti, si rilevava una composizione per sesso e per età della popolazione di MTB con caratteristiche tipiche di un'area in fase terminale del processo di transizione demografica. Infatti si osservava una base leggermente ristretta, un rigonfiamento all'altezza delle classi di età 15-29 anni (giovani) ed il successivo proseguimento a forma piramidale. Dall'analisi dei dati rappresentati nella piramide delle età del 2006 è, invece, possibile osservare le seguenti divergenze rispetto al 1992. *a)* la base della piramide appare ancor più ristretta, a conferma di un continuo ed inesorabile declino della fecondità, tipico dei paesi industrializzati; *b)* La classe di età 30-39 anni (ovvero la classe d'età 15-24 del 1992) rileva 13.335 unità in meno, rispetto al 1992, di cui 8.242 di sesso maschile. Tale dato, evidentemente non desumibile da eventi legati al fenomeno della mortalità – in quanto la popolazione in questa fascia d'età non è affetta da gravi leggi di

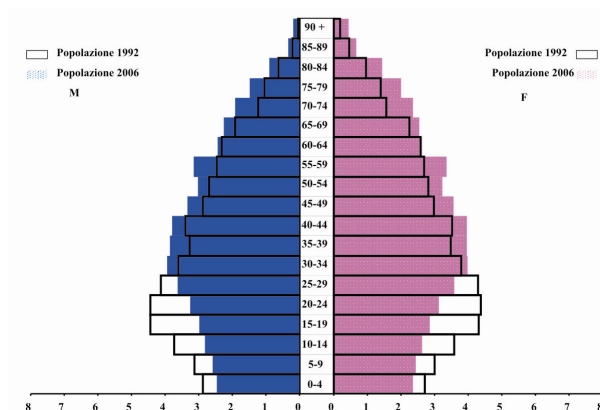


Figura 4, Piramide delle età dei residenti in MTB - 1/1/ 1992 e 1/1/2006 (%)

Fonte: Elaborazione propria su dati Istat, 2007

Sotto il profilo socio-economico, MTB esprime le esigenze tipiche di una società moderna e complessa che ha raggiunto un elevato livello di benessere relativo. Tra le categorie a maggior rischio di vulnerabilità vi sono certamente i minori, quando privi di una reale tutela, gli anziani in difficoltà economiche e in precarie condizioni di salute, gli immigrati che rimangono privi di ogni mezzo di sostentamento e di reti parentali e/o amicali, i senza fissa dimora che hanno perso il sostegno della famiglia e/o la casa e/o il lavoro, le persone con patologie mentali che spesso non sono sostenute nei processi di inclusione sociale, gli ex detenuti che, se non accompagnati con progetti mirati, rischiano l'esclusione sociale, i disabili il cui accesso ai diritti è ostacolato sia da ragioni di carattere strutturale (cd. barriere architettoniche o ostacoli alla mobilità), sia da ragioni legate alla insufficienza di strumenti e mezzi per garantire servizi adeguati e innovativi a favore della piena integrazione sociale. Le singole realtà sociali distrettuali, anche se in modi e dimensioni diverse, appaiono segnate in maniera piuttosto uniforme dalle trasformazioni che negli ultimi decenni hanno mutato il quadro demografico, l'economia, le formazioni di base della società, i rapporti interpersonali, i comportamenti, gli atteggiamenti e la cultura dei cittadini. Sono cambiati infatti i bisogni, le domande e le aspettative di vita della popolazione e parallelamente anche le modalità e gli strumenti con cui le istituzioni pubbliche e la società civile nel loro complesso rispondono a queste attese. E accanto ai temi di natura socio-demografica, relativi al costante aumento della popolazione anziana e della non autosufficienza - che rappresentano la sfida contemporanea oggi per un welfare avanzato, vi sono ragioni di carattere socio-economico e culturale che determinano fragilità sociali, in quanto costituiscono un ostacolo per accedere a diritti che costituiscono le libertà sostanziali. In sintesi, insieme ad una crescita complessiva di benessere, si registra un complessivo indebolimento delle reti di protezione primaria e

---

mortalità – confermerebbe, purtroppo, la possibilità che tanti giovani “metropolitani” abbiano scelto di emigrare alla ricerca di un futuro migliore (fuga dei cervelli).

maggiori rischi di isolamento ed esclusione sociale, soprattutto per alcuni gruppi e categorie di cittadini di seguito in evidenza.

## 2.1 Famiglie

In MTB è mutato profondamente lo scenario sociale all'interno del quale si svolge l'azione delle famiglie: partecipazione della donna al mercato del lavoro, aumento delle separazioni coniugali, aumento delle famiglie monogenitoriali, monoparentali (soprattutto tra gli anziani) e ricomposte, aumento delle separazioni e dei divorzi, prolungamento della permanenza dei figli presso la casa dei genitori, necessità di cura ed assistenza agli anziani (carico familiare), precarietà economica e scarsità abitativa. Queste sono le principali fenomenologie che segnano una transizione che, sebbene alluda apparentemente ad una 'crisi' del modello familiare, questa sembra più implicare una ri-definizione che una riduzione delle funzioni tradizionalmente assegnate (al contrario aumentate). In altri termini, la pluralizzazione delle forme familiari in MTB non autorizza ad ipotizzare il suo declino e tanto meno il suo transitare da *istituzione* a *movimento* (Alberoni, 1977), quanto al contrario sembra ancora rappresentare il nucleo centrale dell'universo solidale dell'Area nonché ancora il più efficace 'ammortizzatore sociale' e nodo di accesso privilegiato alle opportunità sociali e di lavoro (*vedi* paragrafi successivi). Al 2006 il numero complessivo dei nuclei familiari presenti nell'Area ammonta a 354.359 unità, di cui 128.136 nel solo Comune di Bari con una percentuale del numero di famiglie sulla popolazione residente del 36.57%. L'Area sembra ancora riconoscersi - sia pure con diverse accentuazioni - nel modello tradizionale di famiglia e non è ancora attraversata in maniera

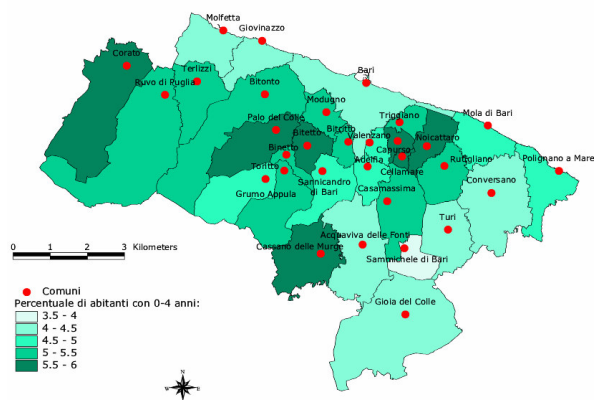


Figura 5, Distribuzione popolazione residente 0-4 anni, 1/1/2006

Fonte: Elaborazione propria su dati Istat, 2006

significativa, come altrove, dalla validazione sociale di altre forme di convivenza *more uxorio* (seppure in incremento specie nel capoluogo e in alcuni Comuni limitrofi a più forte insediamento delle popolazioni giovanili). La crescente difficoltà di trovare una stabilità

economica e l'ingresso sempre più significativo delle donne nel mondo del lavoro sono tra le cause principali della diminuita propensione alla procreazione.

Di una certa significatività appare il dato relativo ai nuclei familiari monogenitoriali, composti quasi sempre da donne con figli minori e quindi il bisogno espresso di supporti di tipo materiale, sociali e psico-pedagogici oltre che del consolidamento di reti di mutualità e confronto tra situazioni affini. Così come si riscontra una sempre più rilevante richiesta di interventi domiciliari e di sostegno nello svolgimento dei compiti di cura (accudimento ed educazione dei figli, assistenza agli anziani non autosufficienti e ai disabili), che risultano attività ed incombenze quasi sempre completamente delegate alle famiglie e nella maggior parte dei casi alle donne. Un'esigenza divenuta negli anni sempre più pressante, anche in considerazione dei ritmi e degli orari lavorativi che coinvolgono entrambi i coniugi, e dell'insufficienza e/o scarsa flessibilità dei servizi pubblici offerti<sup>7</sup>. I servizi di assistenza domiciliare ai minori ed alle loro famiglie in situazioni di disagio, tramite il supporto educativo degli 'Home maker', sembrano rappresentare gli strumenti privilegiati (nonché i più diffusi nell'Area) per intervenire dall'interno sul 'sistema famiglia', oltre ai centri diurni per minori, complementari nel promuovere forme di socializzazione intra/generazionale ed extra-domestica.

## *2.2 Minori*

Le due aree (Famiglia e Minori) vengono trattate congiuntamente alla luce delle forti connessioni che si rilevano tra le stesse, sia sotto il profilo della programmazione, sia che nella realizzazione dei servizi ed interventi. Negli ultimi anni un forte impulso ad una nuova politica dei servizi socio- assistenziali per questa fascia di popolazione (19% della popolazione di MTB) è stato sicuramente determinato dalla L. 285/97, che ha visto la realizzazione di interventi a favore di minori e adolescenti finalizzati a favorire l'integrazione sociale e culturale e la creazione di relazioni significative con i singoli e con i gruppi. Tra le azioni prioritarie diffuse in MTB, si registrano quelle orientate alla dispersione scolastica, alla promozione delle relazioni interpersonali e intersistemiche, alla prevenzione delle situazioni di disagio relazionale e al conseguente rischio di istituzionalizzazione, attraverso il potenziamento dell'istituto dell'affido, la valorizzazione del tempo libero quale opportunità educativa, la diffusione del senso di appartenenza nonché del senso civico (Putnam, 1993).

---

<sup>7</sup> A questo proposito è opportuno sottolineare il numero assai esiguo di asili nido pubblici e servizi integrativi per l'infanzia (nel capoluogo se ne registrano appena 6, appena il 25% della domanda) così il come numero limitato di scuole pubbliche che effettua il tempo prolungato oltre che l'insufficienza dell'offerta complessiva di assistenza domiciliare (anziani, minori, disabili, salute mentale, malattie terminali) che spesso si traduce in carichi famigliari eccessivi sempre per le figure femminili. Lo stesso dicasi per i consultori familiari, che accanto alla funzione sanitaria, potrebbero garantire forme di appoggio e di sostegno sociale alla genitorialità in funzione delle mutate necessità e bisogni.



<sup>9</sup> Potremmo distinguere a questo proposito due approcci culturali differenti nelle politiche pubbliche rivolte ai minori: il primo più incline al recupero della legalità e della tutela dei diritti (Bari, Modugno, Bitetto, Bitritto), il secondo invece teso al rafforzamento del senso civico, di appartenenza comunitaria e di adesione a reti comunicative intra e inter-comunali (Gioia del Colle, Casamassima, Sammichele, Turi, Grumo).

### 2.3 Anziani

Aspetto basilare della fisionomia dell'Area Metropolitana è la forte consistenza assoluta e relativa della popolazione in età anziana.

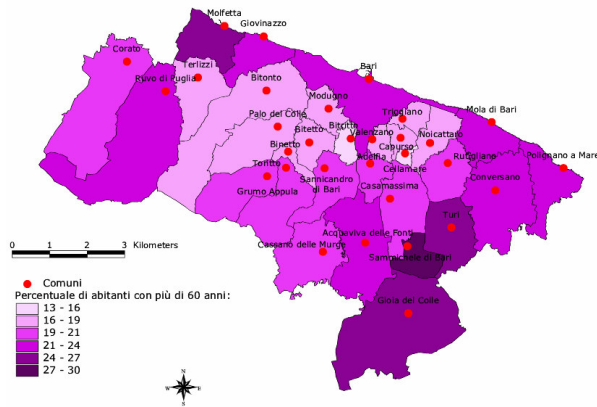


Figura 7, Distribuzione popolazione residente > 60 anni 1/1/2006

Fonte: Elaborazione propria su dati Istat, 2006

Gli anziani chiedono risposte adeguate ai propri bisogni: servizi domiciliari per rimanere nella propria casa quando diventano non autosufficienti, assistenza sanitaria domiciliare per evitare istituzionalizzazioni improprie, servizi alternativi al ricovero, rimedi contro la solitudine. Anche qui, come per i minori, esiste una forte differenziazione culturale e di approccio tra i distretti dell'Area Metropolitana, variabile in relazione al tasso di urbanizzazione del territorio e alla significativa incidenza o meno dell'economia agricola sul contesto. Il tessuto valoriale e le strutture sociali, in parte riflettono il tradizionale binomio comunità/società (F. Tonnies, 1979), che si esprime maggiormente proprio in relazione al rapporto con gli anziani. Nel primo caso (Grumo Appula, Acquaviva, Binetto, Cassano, Sannicandro e Toritto) ri-letti infatti in chiave di patrimonio, di 'sapere locale' da custodire, valorizzare e condividere anche attraverso azioni positive (Banche del Tempo, luoghi di aggregazione intergenerazionale a ciclo diurno e semiresidenziale) messe in atto specie da associazioni giovanili e dal servizio civile. Una risorsa per la Comunità più che un elemento di 'carico', nella convinzione che la cultura di base e storica di cui sono portatori, possa essere promossa in favore di un dialogo inter-generazionale da altre parti interrotto. Nel secondo caso, nei contesti a più forte connotazione 'societaria', oltre a registrarsi un dato di esclusione sociale più avvertito (solitudine esistenziale, non-autosufficienza) appare evidente una più marcata propensione alla 'medicalizzazione' delle politiche per gli anziani, più orientate alla domiciliarità delle cure, alle emergenze socio-sanitarie, all'accompagnamento presso presidi ospedalieri, alle forniture di apparecchi climatici finalizzati al sollievo domestico durante i mesi estivi, al telesoccorso. In definitiva, una encomiabile attivazione di servizi socio-sanitari rivolti alla

cura della persona e al sollievo dei carichi famigliari, ma segnata da un paradigma dell'emergenza, che sembra promuovere una cultura del privato e dell'intimità domestica a scapito della relazionalità e dell'integrazione.<sup>10</sup>

## 2.4 *Disabili*

Definire la dimensione numerica delle persone che vivono in condizione di disabilità in Italia è ancora oggi un processo problematico, almeno per tre ordini di motivazioni. La prima attiene alla definizione stessa di persona con disabilità (condizione fisica o mentale dai contorni non precisamente ed univocamente definiti)<sup>11</sup>, la seconda riguarda la difficoltà psicologica sul piano dell'autopercezione in relazione ai pregiudizi culturali diffusi<sup>12</sup>, la terza concerne l'associazione del concetto di disabilità ad uno status giuridico che spesso non restituisce un quadro verosimilmente puntuale del fenomeno.<sup>13</sup> Di certo la Puglia è una delle regioni con il più alto numero di disabili in Italia, e le difficoltà che l'Area Metropolitana registra per questa delicata categoria sono sia di carattere strutturale (legate al tema dell'accessibilità e della mobilità (barriere architettoniche, ostacoli alla mobilità, scarsa tutela di accesso all'informazione per limiti di infrastrutturazione informatica), sia di tipo socio-culturale (esclusione sociale, istituzionalizzazione, scarsa integrazione a livello scolastico, inefficienza dei servizi di assistenza domiciliare integrata, insufficiente professionalizzazione degli operatori del settore), che di tipo economico (indennità, integrazione al reddito famigliare, mancanza di misure per l'integrazione lavorativa). In definitiva, si tratta probabilmente della categoria più a rischio-esclusione dell'Area e per cui le risorse destinate, come gli interventi, non sembrano sufficienti ad assicurare l'autonomia necessaria ad emanciparli dai contesti domestici e famigliari. La scuola rimane uno dei luoghi più inclusivi

---

<sup>10</sup> Di particolare interesse, oltre ai Centri Aperti Polivalenti e ai Centri Diurni per gli anziani, appaiono le sperimentazioni di 'affido' proposte dal Comune capoluogo. Un servizio alternativo all'istituzionalizzazione e che prevede, come nel caso dei minori, l'affidamento della persona anziana autosufficiente, in difficoltà o priva di assistenza, ad un nucleo familiare o ad un singolo che se ne prenda cura per le necessità quotidiane

<sup>11</sup> Negli stessi testi normativi si rileva spesso l'uso del termine 'handicappato', oppure di 'invalido' o 'inabile', come sinonimo di persona con disabilità, con finalità estremamente varie e legate a motivazioni e interventi sovrapposti nel tempo e definenti fattispecie giuridiche differenti. Un esempio di quanto detto è riscontrabile nell'utilizzo dei termini disabilità e invalidità rispettivamente nella Legge n. 104 del 1992 e nella Legge n. 118 del 1971: la prima si riferisce alla capacità della persona di espletare autonomamente (anche se con ausili) le attività fondamentali della vita quotidiana, laddove la seconda concerne il riconoscimento a percepire un beneficio economico in conseguenza di un danno biologico, indipendentemente dalla valutazione complessiva di autosufficienza nelle attività della vita quotidiana

<sup>12</sup> Si pensi alle patologie mentali che spingono le persone direttamente interessate o i loro familiari a non fornire elementi informativi rispetto ai problemi di salute e di disabilità

<sup>13</sup> In base alle stime ottenute dall'indagine sulla salute e il ricorso ai servizi sanitari realizzata dall'Istat, emerge che in Italia le persone con disabilità sono 2 milioni 615 mila, pari al 5% circa della popolazione di età superiore a 6 anni che vive in famiglia. Oltre a una differenza di genere a svantaggio delle donne che rappresentano il 66% delle persone disabili con un tasso di disabilità del 6,2% (per gli uomini è il 3,4%), a livello territoriale emerge un differenziale tra l'Italia settentrionale e quella meridionale ed insulare. In particolare si osserva un tasso di disabilità del 6% nell'Italia insulare e del 5,2% nell'Italia Meridionale, mentre tale tasso scende al 4,4% nell'Italia Nord-Orientale e al 4,3% nell'Italia Nord-Occidentale

per questa categoria di cittadini, nonché una delle poche agenzie di socializzazione. I dati a disposizione sul tema disabilità nella scuola, parlano di una scuola 'inclusiva', capace di formulare un progetto educativo coerente rispetto ai bisogni di un'utenza multipla, all'interno della quale gli alunni disabili costituiscono ormai una percentuale significativa (USR, 2007). L'incidenza di alunni disabili tende annualmente ad aumentare (contrariamente ai trend generali) e la ripartizione degli alunni disabili nei vari ordini di scuola, conferma, per la provincia di Bari, la tradizionale maggior presenza nella scuola dell'infanzia, nella scuola primaria e nella secondaria di I grado, con lievi incrementi o flessioni annuali nella norma. Questi riguardano la scuola superiore e ciò sembra determinato dalla carenza pressoché totale sul territorio, di percorsi di formazione professionale per alunni disabili a cui le famiglie potrebbero rivolgersi dopo la conclusione del I ciclo scolastico.

Una carenza che comporta la richiesta di molti genitori a far permanere il più possibile l'alunno disabile nel contesto scolastico, laddove, se ve ne fosse possibilità, molti di loro si rivolgerebbero probabilmente alla formazione professionale per far completare e approfondire il percorso formativo dell'alunno, finalizzandolo all'ingresso nel mondo del lavoro, all'acquisizione di una sempre maggiore autonomia e alla costruzione di un 'progetto di vita' caratterizzato da una piena integrazione lavorativa oltre che sociale.

## *2.5 Migranti*

Bisogni particolari sono espressi anche dai migranti presenti nell'Area Metropolitana di Bari, probabilmente la componente meno rappresentata e tutelata nonostante le vocazioni storiche della Terra di Bari come 'Terra dell'accoglienza' e la delicata posizione geografica che fa soprattutto del capoluogo un polo d'attrazione per l'immigrazione specie dai Balcani e dal Mediterraneo.

Nel territorio metropolitano si concentrano circa 14mila stranieri residenti su 48mila presenze registrate in tutta la Puglia. Nell'analisi di questi dati va considerato che il fenomeno delle migrazioni internazionali in Puglia è di recente insediamento: infatti, solo a partire dagli anni Novanta si è avuto un tendenziale incremento della presenza straniera. Il 18 agosto 1991 con lo sbarco nel porto di Bari di 18mila profughi albanesi si è dato inizio ad un processo di insediamento migratorio che fino ad allora aveva visto la Puglia e MTB per lo più come area destinata a "ponte di collegamento" tra i PVS (paesi in via di sviluppo) ed i PSA (paesi a sviluppo avanzato).

Uno degli aspetti di sicuro interesse è la trasformazione che, nel corso dell'ultimo decennio, il fenomeno migratorio ha subito per quel che concerne i paesi di provenienza. Infatti osserviamo da un lato presenza cospicua di popolazioni appartenenti ad alcuni paesi europei (Albania, Macedonia, Polonia, Romania, Georgia e Ucraina) ed extra-europei (Bangladesh, Cina, Colombia, Ecuador, India, Nigeria, Pakistan, Perù, Sri Lanka) che all'inizio degli anni

Novanta registravano cifre molto contenute e dall'altro un incremento proporzionalmente meno cospicuo di quello dell'intero collettivo di popolazioni appartenenti a paesi di prima immigrazione (Maurizius, Tunisia, Senegal, Marocco) nel territorio metropolitano.

Il perché di questi cambiamenti è da ricercare sia nelle questioni di carattere socio-economico e sia in quelle connesse ad eventi di natura politica che hanno interessato soprattutto la contigua area balcanica ed alcuni paesi africani (Di Comite, Bonerba, 2005).

Al 1 gennaio 2006 Metropoli Terra di Bari presenta 5.565 stranieri residenti a Bari, più di 600 a Bitonto (682), Molfetta (669), Modugno (644), Gioia de Colle (604) con più di 120 cittadinanze di cui 100 provenienti da paesi extra europei e le restanti da paesi dell'Ue. I più numerosi sono gli albanesi con il 41,0%, seguono i mauriziani con l'8,0%, i marocchini con il 7,0%, i cinesi con il 5,2%, i tunisini con il 3,5%, i greci e i rumeni con il 2,0%, i senegalesi con l'1,9%, i filippini e gli indiani con l'1,7%.

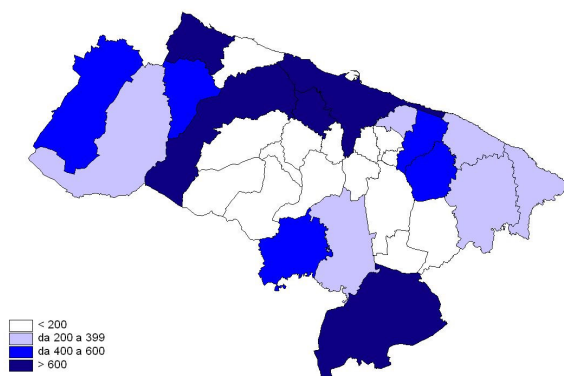


Figura 8, Distribuzione territoriale della popolazione straniera residente, MTB, 1/1/2006

Fonte: Elaborazione propria su dati Istat, 2007

Negli ultimi anni si sono registrati presso le municipalità dell'Area, importanti novità sul piano della sensibilizzazione ai temi dell'integrazione culturale, dell'educazione nelle scuole e nella società civile in generale. Presso lo stesso Municipio di Bari è attiva una Consulta comunale dell'Immigrazione con poteri consultivi e in alcuni Comuni a forte incidenza migratoria come Modugno (che registra il più alto saldo migratorio dell'Area e il numero più elevato di etnie presenti), Goia del Colle (significativo polo d'attrazione per fedeli islamici) e i Comuni delle zone costiere (Mola, Molfetta, Polignano) sono promossi timidi interventi a favore di questa importante componente di popolazione. Nel complesso, la programmazione appare sensibilmente sottodimensionata rispetto ad un fenomeno che all'oggi, anche nei Piani di Zona, registra una forte marginalità sia sotto il profilo delle risorse investite, sia culturale (il capitolo 'immigrazione' è compreso spesso nell'area prioritaria 'nuove povertà', così come ancora poco sedimentata appare la coscienza di una cultura dell'inclusione declinata in termini di cittadinanza attiva). L'arrivo della *seconda generazione* incrementa ed alimenta le interazioni sociali e culturali tra la popolazione autoctona e quella immigrata conferendo a

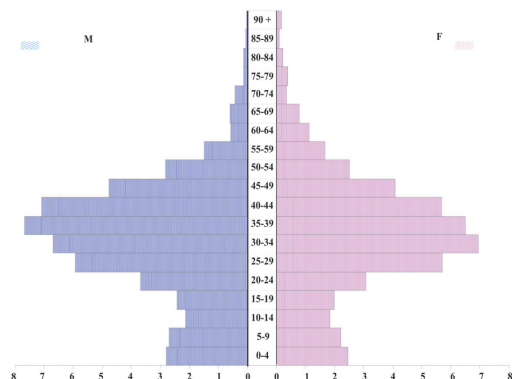
tale processo un valore significativo sia per la società ospitante (la quale prende coscienza dell'irreversibile trasformazione che sta vivendo) che per la *prima generazione* di immigrati (la quale consolida la propria affermazione quale parte integrante della società ricevente) (Bonerba, Fanizza, 2008). Una prima debolezza strutturale e vistosa attiene proprio la qualità dell'osservazione del fenomeno migratorio. Non sono presenti osservatori per il monitoraggio dei flussi né sembra possibile reperire fonti univoche che garantiscano attendibilità circa le domande sociali espresse dai cittadini stranieri. Uno degli osservatori privilegiati per comprendere il fenomeno dell'immigrazione (e della seconda generazione) è ancora la scuola dove tra l'altro maggiormente è rinvenibile per deduzione, la quota di *sans papiers* che abita l'Area Metropolitana. Gli ultimi dati mostrano come, sempre più, il nostro territorio si stia abituando alla convivenza con il fenomeno della seconda generazione degli immigrati. Secondo gli ultimi dati rilevati dall'Ufficio Scolastico Regionale, nell'a.s. 2006/07, gli alunni non italiani nelle scuole della Puglia sono 10.513. Il 58% del totale presente nella provincia di Bari (4.939) frequenta le scuole di MTB ed è così suddiviso: 437 frequentano la scuola dell'infanzia; 1108 frequentano la scuola primaria; 589 la scuola secondaria di primo grado; 492 la scuola secondaria di secondo grado. Va osservato che la maggiore concentrazione si osserva nel comune di Bari con 1.103 alunni, mentre il comune con il minor numero di alunni è Valenzano (15).

A distanza di pochi anni è possibile ritenere che la scuola come laboratorio di integrazione abbia superato discretamente la prova e che le strategie attivate siano divenute buone pratiche e assunte nell'ordinarietà della vita scolastica. L'Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia ha infatti cominciato a operare su questa tematica solo alla fine degli anni '90, inizialmente per l'inserimento scolastico e la conoscenza della lingua, e gradualmente attraverso un'organizzazione sistematica per rispondere in modo efficace alle necessità dei cittadini non italiani minori ed adulti. Una delle scelte più efficaci è stata certamente l'istituzione dei Centri Risorse Interculturali di Territorio (C.R.I.T.) che si occupano prioritariamente delle problematiche riguardanti l'inserimento di alunni non italiani e la didattica interculturale. I C.R.I.T. sono dislocati presso 48 Istituzioni Scolastiche<sup>14</sup> che costituiscono punti di riferimento per l'organizzazione di corsi di lingua italiana per minori, corsi di lingua italiana per adulti, corsi di madrelingua, e che operano in rete con le scuole del territorio per brevi progetti di accoglienza per alunni di recentissima immigrazione e di supporto all'integrazione con la collaborazione di mediatori linguistico-culturali.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Tra le scuole dei Comuni dell'Area Metropolitana ad aver aderito ai CRIT, compaiono quelle di Bari, Noicattaro, Bitonto, Ruvo, Molfetta, Conversano, Modugno, Gioia e Adelfia

<sup>15</sup> Negli anni 1999 e 2000 inoltre, in alcune scuole dell'Area Metropolitana, sono stati formati mediatori linguistico-culturali che attualmente costituiscono un patrimonio in attesa di allocazione e sicuramente da valorizzare



*Figura 9, Piramide delle età della popolazione straniera residente in MTB, 1/1/2006*

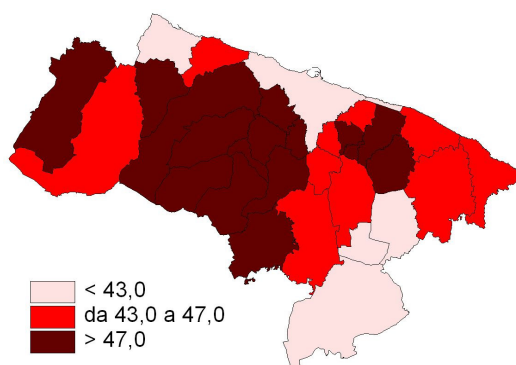
Fonte: Elaborazione propria su dati Istat, 2006

Concludendo, il quadro complessivo restituisce il volto di un'immigrazione che non ha certamente smesso di assumere i contorni del 'transito', ma che di certo ha consolidato un patrimonio di stabilità relazionale ed abitativa in 'Terra di Bari'. Ed è in ragione di questo contesto di pluralità di presenze che i comuni di 'Metropoli Terra di Bari' dovrebbero probabilmente rivolgere una maggiore attenzione alle 'seconde generazioni': figli di genitori immigrati e soggetti a dinamiche di integrazione sicuramente differenti rispetto a quelle dei propri genitori.

## *2.6 Giovani adulti*

In linea con quanto evidenziato anche nei documenti ufficiali della Commissione Europea<sup>16</sup>, i giovani di MTB costituiscono oggi un gruppo 'in divenire', caratterizzato da un accesso all'occupazione e alla fondazione di una famiglia sempre più ritardati, da frequenti avvicendamenti tra lavoro e studi, da percorsi individuali non lineari. Sullo sfondo, il peso delle trasformazioni generali del mercato del lavoro, le caratteristiche peculiari delle varie forme contrattuali, ma anche le rappresentazioni di sé, i mutamenti dell'identità sociale, dei riferimenti culturali, la significatività del lavoro e degli 'stereotipi fordisti' nel definire le coordinate sociali entro cui i soggetti stessi si collocano.

<sup>16</sup> Cfr. Libro bianco della Commissione del 21 novembre 2001, *Un nuovo slancio per la gioventù europea*



*Figura 10, Distribuzione popolazione residente < 35 anni nei comuni di MTB 1/1/2006*

Fonte: Elaborazione propria su dati Istat, 2006

Un quadro complesso, in cui, accanto alla rilevazione statistica si affiancano argomentazioni di carattere squisitamente qualitativo, volte a interpretare la fenomenologia di un processo in cui convergono dimensioni fondamentali in grado di incidere sull'agire individuale e collettivo: i rapporti interpersonali, l'affettività, il ruolo della sfera familiare, la propensione al consumo, la dialettica con le istituzioni. Le conclusioni che da più parti se ne traggono (Petrosino, 2007) parlano di una generazione ripiegata su se stessa, che basa la propria esistenza maggiormente sulle risorse individuali e sulle reti di relazioni che da queste è possibile costruire, soprattutto nell'ambito lavorativo. Una generazione legata a valori materialisti, spesso priva di punti di riferimento, che non riesce a collegare la propria esistenza alle profonde trasformazioni strutturali in atto e non riesce a immaginarsi in reti di relazioni più ampie che possano farli divenire, attraverso un'azione collettiva, soggetti attivi di tali trasformazioni. Ancora legati alle reti di supporto familiare (un dato ricorrente), aspirano per lo più ad un'autonomia abitativa, che però non trova sostegno in concrete strategie in ambito professionale né nelle possibilità economiche nel proprio nucleo di provenienza. Un universo tematico delicato e complesso, quello dei Giovani, le cui singole biografie si declinano sul difficile equilibrio tra libertà e insicurezza e il cui muoversi su di un crinale piuttosto che sull'altro dipende da condizioni proprie dell'attore (età, istruzione), dalla sua collocazione strutturale (famiglia di provenienza, territorio, risorse, ambito lavorativo), dalle componenti culturali e di genere (donne, migranti, diversamente abili) che producono atteggiamenti e comportamenti differenti relativamente alle rappresentazioni di sé, alla costruzione di un'identità sociale, alla definizione delle coordinate sociali entro cui collocarsi ed agire. Seguendo le due categorie di Hirschmann (exit e voice), data l'inconsistenza della capacità di auto-rappresentarsi come generazione (voice) come successo in altri paesi europei, la strategia più diffusa sembra proprio l'exit (brain-drain, flussi migratori sud-nord)<sup>17</sup> a cui si

<sup>17</sup> Per un approfondimento sulla perdita di popolazione nella classe compresa tra i 30 e i 39 anni vedi la nota numero 6 di questo saggio



aggiunge una ‘terza via’ piuttosto inquietante e assolutamente da monitorare: il nichilismo (Galimberti, 2008). Un’ospite inquietante che produce una geografia del disagio – spesso nascosto e che non emerge come dovrebbe dalle statistiche ufficiali – che produce conseguenze e comportamenti variegati: sindromi depressive, isolamento, utilizzo disinvolto di sostanze stupefacenti, di farmaci e di alcohol, aggressività, analfabetismo emotivo. Tutti fenomeni registrati nelle ricerche nazionali (e mai quantificati e realmente approfonditi), riconosciuti come ‘in crescita’ nei singoli Piani Sociali di Zona dell’Area Metropolitana, ‘etichettati’ semplicisticamente sotto la dizione inadeguata di ‘disagio giovanile’ (specie alcohol e sostanze stupefacenti in aumento), ma a cui non seguono di fatto politiche nazionali né locali adeguate ai bisogni.

### 3. IL SISTEMA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE IN MTB

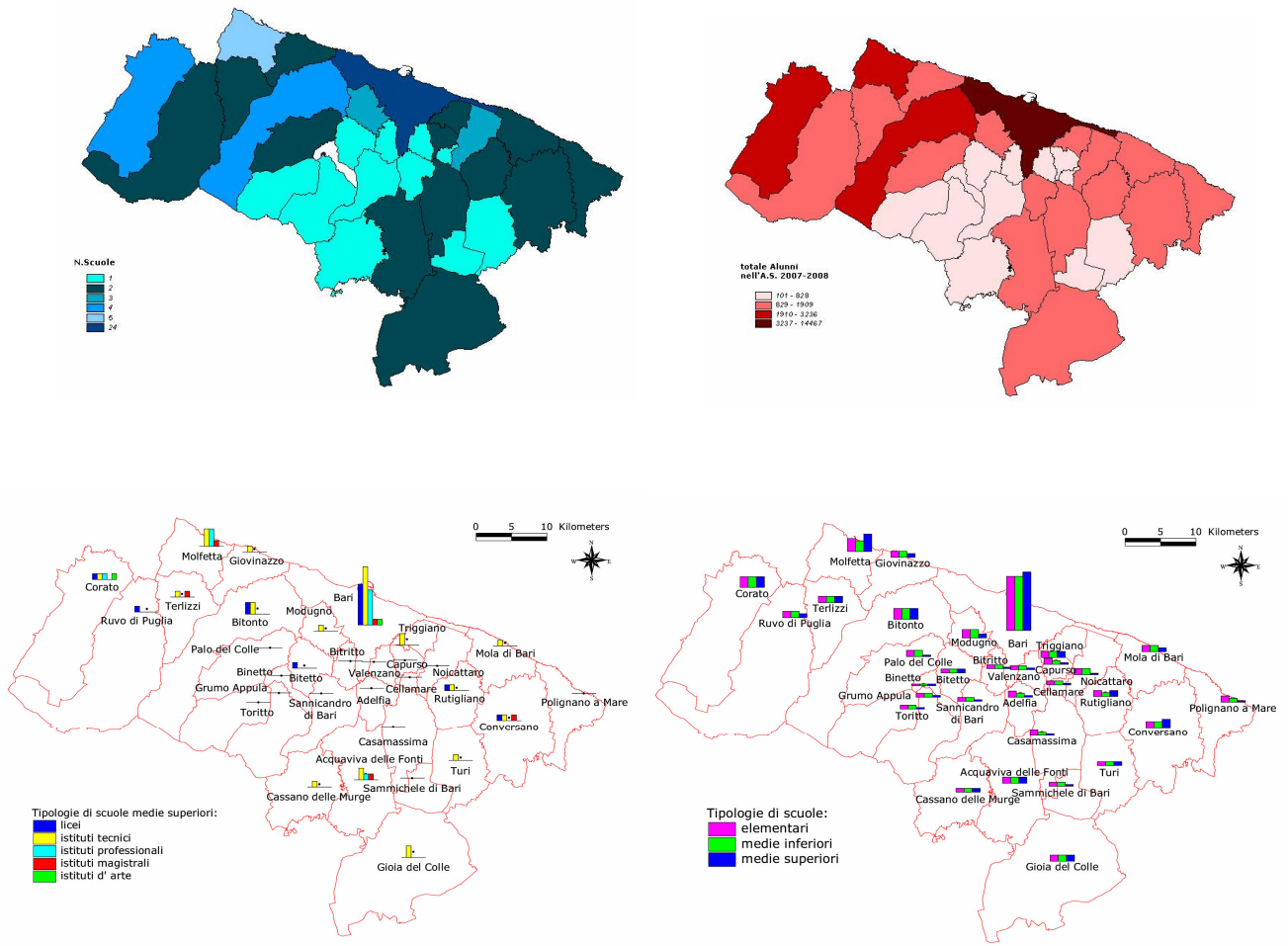
L’offerta formativa della Metropoli Terra di Bari (MTB) può contare su una rete ben distribuita sul territorio, piuttosto variegata e di buona qualità. La attuale situazione delle istituzioni scolastiche statali è il risultato di un ampio processo di decentramento avvenuto in occasione del conferimento della personalità giuridica alle scuole statali, dal 1° settembre 2000 e di una serie di accorpamenti e verticalizzazioni che hanno interessato tutte le province pugliesi. La rete delle scuole statali presenti nella provincia di Bari rappresenta circa un terzo del totale regionale, come evidenziato dalla Tabella 1.

*Tabella 1, Punti di erogazione delle istituzioni scolastiche*

<b>Area</b>	<b>Infanzia</b>	<b>Primarie</b>	<b>Secondarie I grado</b>	<b>Secondarie II grado</b>	<b>Totali</b>
Provincia di Bari	359	249	127	142	877
Puglia	1.017	750	427	433	2.627
Italia	13.652	16.167	7.130	5.077	42.026

Fonte: MPI, 2007

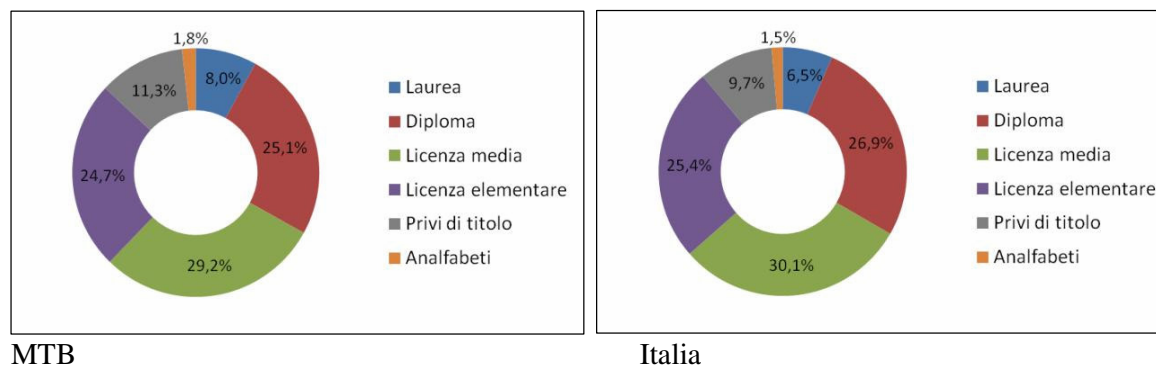
Figure 11-15, Distribuzione delle scuole in MTB; distribuzione degli alunni nell'a.s. 2007-2008; distribuzione delle scuole medie superiori per tipologia; distribuzione delle scuole per grado



Fonte: Elaborazione propria su dati MPI, 2007

Relativamente ai livelli di istruzione della popolazione, emergono risultati controversi. Sulla base dei dati dell'ultimo censimento ISTAT del 2001, infatti, rispetto alla popolazione totale residente nella MTB di età maggiore di 6 anni (889.117 persone), la quota di laureati rappresenta l'8%, ed è, pertanto, superiore alla media nazionale che si assesta sul 6,5%. Tuttavia, permane un numero piuttosto rilevante di persone prive di titolo (11,3%) rispetto alla media italiana (9,7%).

Figura 16, Livello di istruzione - incidenza percentuale %



Fonte: Istat, 2001

I progressi nel processo di scolarizzazione vengono minati dal fenomeno della dispersione scolastica che continua a manifestarsi in modo rilevante come risultato di scarsa motivazione allo studio o a seguito di situazioni di esclusione sociale.

La situazione della Puglia, sulla base dei dati dell'Ufficio Scolastico Regionale relativi all'anno scolastico 2005-06, conferma che il fenomeno della dispersione, sebbene in calo, risulta tuttora preoccupante: essa si attesta nelle scuole elementari su livelli "fisiologici" (0,04%) ma è ancora significativa nelle scuole secondarie di I grado (0,49%) e, soprattutto, in quelle di II grado (3,35%) e gli istituti professionali si confermano come quelli che fanno registrare i valori più elevati. La riflessione sulla qualità dell'apprendimento rappresenta un'ulteriore criticità del quadro complessivo. Come evidenziato dall'indagine PISA condotta dall'OECD (2003), le prestazioni scolastiche degli studenti delle scuole superiori italiane sono molto scarse. I livelli di competitività degli studenti quindicenni italiani, valutati sulla base delle loro capacità linguistiche, matematiche e di soluzione dei problemi, si collocano in media al 32esimo posto su 41 paesi avanzati, con spiccate differenze territoriali che vedono l'area del Mezzogiorno ancora più indietro con un valore superiore solo a quello del Messico. Dal punto di vista degli investimenti in istruzione, è interessante osservare i risultati dell'indagine Invalsi – Mipa (2005)<sup>18</sup> che mostrano come la spesa complessiva (sia pubblica che privata, ovvero comprensiva della spesa a carico di enti pubblici come lo Stato, le Regioni e gli enti locali e di privati, per lo più famiglie) per studente sia caratterizzata, in Italia, da una forte variabilità territoriale, e, per la Puglia, così come per altre regioni meridionali, risulti inferiore alla media italiana (Tabella 2).

<sup>18</sup> Invalsi è l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, ente pubblico di ricerca vigilato dal ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca. Il Mipa è il Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni. Il testo finale della ricerca Invalsi-Mipa 2005, Aspis III – Linee di ricerca sull'analisi della spesa per l'istruzione – rapporto finale, può essere scaricato dal sito dell'Invalsi: [www.invalsi.it/RN/aspis3/sito/pagine/documentazione.htm](http://www.invalsi.it/RN/aspis3/sito/pagine/documentazione.htm)

Tabella 2, Spesa complessiva per studente e per livello scolastico, in euro

	<b>Puglia</b>	<b>Media italiana</b>
Infanzia	4.701	5.183
Elementare	5.460	7.041
Media inferiore	6.150	7.238
Media superiore	6.814	7.666
Totale	23.125	27.127

Fonte: Invalsi – Mipa, 2005

I segmenti formativi più avanzati si sviluppano nei tre atenei locali, Università di Bari, Politecnico di Bari e Libera Università Mediterranea (LUM) oltre che nei centri avanzati di studio e ricerca, mentre la formazione professionale generalmente è veicolata dai numerosi enti di formazione presenti sul territorio. Un ulteriore aspetto che occorre considerare è il rendimento dell'investimento formativo nella MTB. La difficoltà di trovare sul territorio opportunità occupazionali adeguate alle competenze accumulate nel percorso formativo rende la fase di transizione istruzione-lavoro molto vischiosa e lenta e, conseguentemente, si ripercuote negativamente sul livello di rendimento dell'investimento formativo. I giovani più qualificati, quindi, molto spesso, scelgono di spostarsi nelle regioni del Nord Italia o addirittura all'estero alla ricerca di una realizzazione lavorativa e professionale che non trova spazio a livello locale. E' un problema che attiene all'intera area del Mezzogiorno e che vede, secondo la Svimez (2007), i giovani laureati meridionali trovare un'occupazione in linea con il proprio titolo di studio soltanto intorno ai 35 anni. E' a questa età, infatti, che i tassi di disoccupazione scendono a livelli frizionali, dieci anni più tardi della media dell'Unione Europea. La scelta della mobilità geografica come opportunità di realizzazione personale e valorizzazione del capitale umano acquisito dagli individui si traduce nel fenomeno della "fuga di cervelli" che provoca un inevitabile depauperamento a livello territoriale delle risorse umane ed ostacola il processo di accumulazione del capitale umano nella MTB.

#### **4. IL MERCATO DEL LAVORO DI MTB**

MTB al 2005 dispone di una forza lavoro totale pari a 18.209 persone, con un tasso di attività del 43,7% ed un tasso di disoccupazione del 13,8% (Ipres, 2007). L'analisi degli indicatori del mercato del lavoro nella MTB per comune mostra che i tassi di attività oscillano quasi tutti intorno al 40-45%. Valori più elevati si rilevano soltanto in alcuni comuni che risultano limitrofi alla città di Bari quali Cellamare (50,5%), Bitritto (50,3%), Noicattaro (47,8%) e Rutigliano (46,2%). In tali comuni risultano più alti anche i tassi di occupazione, con valori superiori al 40% e con dei massimi pari al 43,9% e 43,2% rispettivamente nei comuni di

Noicattaro e Cellamare. I tassi di attività più bassi, con valori inferiori al 40%, si hanno in taluni comuni più interni quali Grumo Appula (38,4%), Binetto (39,3%) e Sammichele di Bari (39,8%). Dall'esame dei tassi di disoccupazione, si osserva che essi risultano nella nostra area di riferimento piuttosto elevati e, in genere, compresi tra il 10% ed il 15%. Valori inferiori al 10% si rilevano, a conferma di quanto osservato in precedenza, in comuni limitrofi alla città di Bari quali Binetto e Noicattaro, entrambi con tassi pari all'8,3% e Rutigliano (9,8%). Il fenomeno della disoccupazione risulta, invece, più sentito nei comuni di Triggiano, Bitonto, e Mola di Bari, con tassi compresi tra il 17% e il 17,5% e nel comune di Capurso (16,5%).

Se rispetto alla situazione media regionale gli indicatori relativi alla MTB sembrano individuare un contesto appena più dinamico (il tasso di attività regionale è pari al 42% mentre il tasso di disoccupazione regionale è pari al 14,6%) è pur vero che il quadro appare molto meno confortante se paragonato alla situazione media nazionale: basti pensare che il tasso di disoccupazione nazionale, sempre per il 2005, si assesta sul 7,7%.

Un'altra importante questione riguarda l'accresciuta flessibilità del mercato del lavoro che rispecchia un trend in atto a livello europeo e nazionale che ha condizionato ineluttabilmente il lavoro in MTB.<sup>19</sup> A tal riguardo, l'ultimo rapporto Svimez ha evidenziato che, sebbene il grado di flessibilità del mercato del lavoro del Mezzogiorno sia nella media europea, esso assume una particolare connotazione negativa in tale area, contribuendo a ridurre il rendimento dell'investimento formativo. Infatti, mentre al Nord i contratti di lavoro temporanei riguardano per lo più la fase di ingresso nel mercato del lavoro, nel Mezzogiorno le tipologie di lavoro non standard tendono a prolungarsi nel tempo esacerbando la condizione negativa della precarietà occupazionale e deteriorando il processo di accumulazione delle competenze. Accanto al problema della precarietà, occorre menzionare anche la piaga del lavoro sommerso. Tuttavia, sembra che, con riferimento a tale problematica, si stiano facendo dei grossi passi avanti. A fronte di un quadro negativo che caratterizza l'area del Mezzogiorno, dove, sempre secondo la Svimez, tra il 2000 e il 2006, l'occupazione irregolare è cresciuta dell'1,3% (contro una riduzione del 6,7% nel Centro-Nord dove hanno influito in special modo i processi di regolarizzazione della popolazione immigrata), la Puglia fa registrare nello stesso arco temporale un calo significativo del tasso di irregolarità dal 18,2% al 16%. Ciò fa ben sperare anche in considerazione della recente normativa regionale che

---

<sup>19</sup> In numerosi paesi europei vi è stato negli anni '90 un intenso dibattito scientifico sulla rigidità del mercato lavoro europeo e sul differenziale di crescita fra Europa e Stati Uniti. Era opinione diffusa che una delle cause più rilevanti di tale differenziale di crescita potesse essere attribuita alla minor flessibilità del mercato del lavoro europeo rispetto a quello americano. Sulla scia della pubblicazione del *Libro Bianco sul lavoro* nell'autunno del 2001, anche l'Italia ha emesso alcuni provvedimenti tesi a dotare di maggiore flessibilità il mercato del lavoro che, tuttavia, hanno incrementato i livelli di precarietà occupazionale provocando forti ripercussioni in termini di tensione sociale. Manca, infatti, allo stato attuale, un sistema di welfare e di ammortizzatori sociali capace di neutralizzare gli effetti della precarizzazione sulla vita del singolo lavoratore e di consentirgli un percorso garantito negli intervalli fra un impiego ed un altro e nei periodi di formazione necessari per tenere il passo con il progresso tecnico

assume un carattere innovativo proprio contro il lavoro nero ed il caporalato. La Regione Puglia ha approvato, infatti, in data 26 ottobre 2006 la Legge regionale n.28 “Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare” che mira a combattere nuove e vecchie forme di sfruttamento e di negazione dei diritti umani e sociali<sup>20</sup>.

Un ulteriore aspetto che influenza fortemente il mercato del lavoro in Terra di Bari riguarda il grado di mobilità sociale e, più specificatamente, il grado di mobilità intergenerazionale presente nel sistema economico locale ovvero il grado di dipendenza dello status sociale ed occupazionale degli individui da quello della propria famiglia di origine. Esso rappresenta un buon indicatore dell'uguaglianza di opportunità non solo dal punto di vista etico ma anche rispetto agli effetti che produce sullo sviluppo socio-economico locale, in quanto può garantire una più efficiente allocazione delle risorse ed una maggiore accumulazione di capitale umano. Con riferimento ai laureti baresi, il background familiare, pur avendo un'incidenza trascurabile sulla performance universitaria, sembra condizionare ancora fortemente i livelli di reddito a tre anni dalla laurea ed anche l'eventuale scelta migratoria. Infatti, i laureati che provengono da famiglie di più bassa estrazione sociale hanno una maggiore probabilità di migrare rispetto ai laureati di classi sociali più elevate. Il nostro mercato del lavoro risulta, pertanto, caratterizzato da immobilità sociale e da una capacità di successo che ha poco a che fare con la meritocrazia e dipende fortemente dalla classe sociale della famiglia di appartenenza. Inoltre, un problema importante, che contribuisce sensibilmente a tenere bassi i tassi di attività della popolazione e i tassi di occupazione, riguarda la scarsa partecipazione femminile al mercato del lavoro. Già in base all'ultima rilevazione ISTAT sulle forze lavoro (2005) la Puglia figurava come l'ultima delle regioni italiane per l'occupazione femminile ma, tale primato negativo, sembra aver raggiunto proporzioni europee dato che, secondo quanto pubblicato nel recentissimo annuario 2007 dell'Eurostat, la Puglia risulta essere la regione europea con il più basso tasso di occupazione femminile. Tale tasso, infatti, si ferma al 27%, secondo gli ultimi dati disponibili relativi al 2005. Il trend evidenziato è, inoltre, in controtendenza con l'offerta di lavoro femminile che è caratterizzata da livelli di qualificazione professionale spesso superiori a quelli maschili e impone una seria riflessione sulle persistenti disparità di genere che affliggono il mercato e sulle carenze in termini di *welfare* che non consentono in molti casi alle donne di poter conciliare il proprio impegno all'interno della famiglia con l'impegno lavorativo.

---

<sup>20</sup> Tale legge prevede che, per poter accedere ai fondi regionali, nazionali e comunitari, le imprese debbano dimostrare il rispetto delle leggi, dei contratti nazionali e degli indici di congruità (che indicano un equo rapporto tra i beni prodotti e il numero di lavoratori impiegati). Tali indici saranno stabiliti in seguito ad una concertazione tra sindacati, imprese e governo regionale, in base ai diversi settori e territori. Inoltre, sono state stanziare risorse specifiche non solo per gli incentivi all'emersione ma anche per alloggi e trasporti. In aggiunta a ciò, è nato un osservatorio dell'economia sommersa (ORES) dotato di una piattaforma informatica che, attraverso l'interazione dei sistemi, provvede all'incrocio dei dati sulla contribuzione sociale, gli incentivi e le agevolazioni alle imprese, a disposizione dei diversi attori istituzionali, e verifica la loro congruenza

## 5. CONCLUSIONI

Dall'indagine qui proposta, appaiono evidenti le sfide alle quali l'articolato sistema di welfare di MTB dovrà in qualche modo dare risposta nei prossimi anni, grazie anche alla spinta propulsiva che il processo di Pianificazione Strategica intende stimolare.

Il contesto di MTB esprime alcuni *gap* strutturali, sia sotto il profilo della programmazione (governance), che della cultura che ispira la logica degli interventi (policy).

Come accaduto in altri contesti infatti, specie del Mezzogiorno d'Italia e del Sud Est Europeo (Ferrera, 1996, 2005), nei decenni pare essersi sedimentata una pericolosa ambiguità che si manifesta in un disallineamento significativo tra le ambizioni di crescita del territorio con le esigenze spesso stringenti e non più rimandabili delle categorie deboli che lo caratterizzano.

Una persistente concezione di 'settorialità' che caratterizza tuttora le politiche di welfare locale, segnate da una logica (obsoleta) di emergenza sociale, assistenzialismo e altruismo volontario e che al contrario, andrebbero percepite maggiormente come leve determinanti per lo sviluppo dell'Area Metropolitana (Bagnasco, Piselli, Pizzorno, Trigilia, 2001).

A questo quadro di fragilità istituzionale, è utile citare il debole protagonismo degli attori della società civile e del terzo settore, entrato da poco nella soglia di maturità in MTB e segnato al suo interno una forte differenziazione tra Ong anziane e recenti: le prime caratterizzate da un posizionamento 'tradizionale', una certa stabilità di gestione e una discreta capacità operativa consolidata; le seconde più orientate ai settori emergenti della partecipazione civica, della cultura, della tutela dei beni comuni (Salvati, 2006). Il loro raggio di intervento abituale è prevalentemente quello comunale (o sub-comunale) e appaiono orientate a interagire con più portatori di interesse e di tutela (multistakeholders) più che a specializzarsi.

Anche in riferimento ai percorsi di istruzione e formazione, ai livelli di qualificazione ed alle caratteristiche strutturali del mercato del lavoro, MTB presenta evidenti carenze. I servizi pubblici per l'impiego, ad esempio, non sono in grado, allo stato attuale, di offrire standard di qualità soddisfacenti, di garantire un efficace collegamento con l'offerta formativa e con gli attori economici, di organizzare sistemi informativi coordinati. Ciò si ripercuote negativamente sulla capacità di promuovere l'incontro fra domanda e offerta di lavoro. Dal punto di vista degli strumenti, sarebbe probabilmente necessario dotarsi di osservatori permanenti del mercato del lavoro e sistemi informativi di incrocio domanda/offerta, così come, una soluzione possibile, risiede nell'opportunità di organizzare una rete di servizi pubblico-privata multiattore (con il coinvolgimento di operatori accreditati come scuole e università) che consentirebbe, allo stesso tempo, di valorizzare il ruolo di coordinamento dei servizi pubblici e di incrementarne l'efficienza.

Il *gap* significativo esistente tra competenze formate e profili professionali richiesti, a fronte di livelli di istruzione della popolazione piuttosto elevati (una quota di laureati superiore alla

media nazionale), produce un preoccupante e incidente fenomeno di emigrazione di professionalità che contribuisce ad impoverire il sistema di competenze oltre che incrementare il disagio nelle fasce giovanili oggi maggiormente esposte a fenomeni di nuova fragilità sociale. Ancora, rispetto a quanto posto in luce dalle politiche di riferimento, si rileva la necessità di incentivare l'apprendimento continuo, la cui applicazione procede a fatica e contribuisce ad ostacolare la rispondenza delle capacità individuali rispetto alle esigenze mutevoli di una società basata sulla conoscenza e contribuendo all'esclusione delle fasce di popolazione attiva over 45.

In definitiva, la Pianificazione Strategica Metropolitana - ulteriore modello innovativo di programmazione e coordinamento delle traiettorie di sviluppo dell'Area - si trova oggi di fronte ad un bivio relativamente al raccordo con le politiche di welfare locale: *a)* provare a risolvere questi disallineamenti provando a far dialogare maggiormente i piani dello sviluppo; *b)* rinunciare a questa sua 'missione', rischiando, in quanto ulteriore strumento di governo del territorio, di complicare un quadro già problematico e alimentando aspettative vane. Un dubbio che attraversa il variegato universo del welfare di MTB e che reca in sé il rischio di una sfiducia collettiva sia tra gli operatori che tra i beneficiari.

Il rischio più avvertito è, per dirla con Pierpaolo Pasolini, quello di una 'modernizzazione senza sviluppo' (Sapelli, 2005), ossia il tradimento dei principi dell'integrazione tra piani - contenuti nei numerosi documenti europei e nazionali che ispirano le programmazioni - che reca in sé il dilemma di sperequazioni sul piano degli investimenti, maggiormente sbilanciati su obiettivi 'imprenditoriali' a svantaggio delle fasce più deboli.

## **6. Bibliografia**

- Alberoni F., *Movimento e istituzione*, (1977), Il Mulino, Bologna
- Ardigò A., (2006), *Famiglia, solidarietà e nuovo welfare*, Franco Angeli, Milano
- Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C., (2001), *Capitale Sociale*, Il Mulino, Bologna
- Bonerba P., (2007), *Italiani: un popolo in estinzione?* in "Formiche", Rivista di Politica, Economia e Cultura, numero 18, agosto-settembre 2007
- Bonerba P., Fanizza F., (2008), *L'intégration de la deuxième génération dans le système éducatif: le cas des Pouilles*, Atti del Colloque Jeunes chercheurs en démographie «Populations d'ici et d'ailleurs. Regards croisés», Paris
- Camagni R., (2003), *Piano strategico, capitale relazionale e community governance*, Franco Angeli, Milano
- Campobasso F., Coniglio N., Peragine V., (2006), *Istruzione universitaria e uguaglianza delle opportunità: il caso dell'ateneo barese*, Università degli Studi di Bari
- Cliquet R. L., (1991), *The second demographic transition: fact or fiction?* Population Studies, n.23, Council of Europe Press, Strasbourg



- Di Comite L., Bonerba P., (2005), *Equilibrio demografico e migrazioni*, in Di Comite, L., Rodríguez Rodríguez, V., Girone, S., (a cura di), *Sviluppo demografico e mobilità territoriale delle popolazioni nell'area del Mediterraneo: Italia e Spagna, due paesi a confronto*, Quaderno n. 32 del Dipartimento per lo Studio delle Società Mediterranee, Università degli Studi di Bari, Cacucci, Bari
- Ferrera M., (2005), *The Boundaries of Welfare*, Oxford University Press, Oxford
- Ferrera M., (1996), *Il Modello Sud-Europeo di Welfare State*, Rivista Italiana di Scienza Politica (RISP)
- Galimberti U., (2008), *Il nichilismo e i giovani*, Feltrinelli, Milano
- Hirschman A. O., (2006), *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello stato*, Il Mulino, Bologna
- Invalsi-Mipa, (2005), *Aspis III – Linee di ricerca sull'analisi della spesa per l'istruzione*, <http://www2.invalsi.it/RN/aspis3>
- Ipres, (2007), *La Puglia in cifre*, Progedit, Bari
- Istat, (2005), *Annuario statistico italiano*
- Istat, (2008), *Rilevazione sulle forze di lavoro*
- Ministero degli Interni, (2006), *Rapporto sulla criminalità in Italia. Analisi, Prevenzione, Contrasto*
- Petrosino D., (2007), *Giovani e postfordismo in una città meridionale*, Progedit, Bari
- Petrosino D. (a cura di), (2008), *Cosa bolle in pentola. Prima indagine conoscitiva sulle politiche, le risorse e la partecipazione giovanile in Puglia*, <http://bollentispiriti.regione.puglia.it/>
- Putnam R., (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano
- Reyneri E., (2005), *Il mercato del lavoro tra famiglia e welfare*, Il Mulino, Bologna
- Salvati A., (2006), *Alla ricerca della solidarietà perduta*, Franco Angeli, Milano
- Sapelli G., (2005), *Modernizzazione senza sviluppo. Il capitalismo secondo Pasolini*, Bruno Mondadori, Milano
- Svimez, (2007), *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna
- Tonnies F., (1979), *Comunità e società*, Comunità, Milano
- Ufficio Scolastico Regionale Pugliese, (2007), *La Scuola pugliese in controluce. Rapporto regionale sul sistema scolastico in Puglia*, Progedit, Bari
- Van de Kaa D., (1987), *Europe's second demographic transition*, Population Bulletin, vol.42, n.1, Population Reference Bureau, Washington

## ABSTRACT

The Strategic Plan 'Metropoli Terra di Bari', from its recent origins, has been questioning itself on its own aspirations as referred to the level of internal social cohesion while considering the latter a central and cross-cut principle. Indeed, social cohesion represents a transversal topic vis-à-vis the process of strategic planning and penetrates in other subject fields such as the environment, economics, culture, mobility, tourism, and internationalisation.

It would be a great and unforgettable mistake as well as a betrayal for the historical and cultural vocation of Terra di Bari if the Strategic Plan, throughout the development of a process that would last for decades, would not consider the involvement of certain fragile social categories while marginalising those individuals subjected to phenomena of social exclusion. Such an unforgivable approach would make the Strategic Plan a failure and not a significant success for the metropolitan area.

This paper suggests to conduct a qualitative and quantitative investigation of social needs expressed within the MTB as well as an in depth analysis of the occurring demographic, social, economic and cultural dynamics that mostly involve vulnerable groups.

The above all analysis fits into the framework of a changing local welfare which is today measuring up with an extra-ordinary long-term tool of planning named "Strategic Plan".