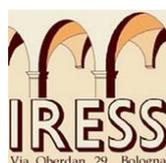


VISIONI DI UN TERRITORIO

Dati e riflessioni per il futuro

Novembre 2020



Sommario

1. La “visione” dell’indagine: concetti-guida, metodologia e azioni	3
1.1 Obiettivi dell’indagine	3
1.2 I concetti-guida dell’indagine	4
1.2.1 <i>Il welfare come agente di sviluppo sostenibile</i>	4
1.2.2 <i>Il welfare come investimento</i>	7
1.3 Tanti progetti in confini a ‘geografia variabile’	8
1.4 Le azioni svolte	11
2. Il contesto: visioni a confronto	13
2.1. Un quadro demografico noto a tutti	13
2.1.1 <i>Lo spopolamento: quanto il territorio è ‘attraattivo’?</i>	14
2.1.2 <i>L’invecchiamento e le nascite</i>	17
2.1.3 <i>Cittadini stranieri</i>	21
2.1.4 <i>Le famiglie</i>	23
2.2 L’economia del territorio	24
2.2.1 <i>Alcune caratteristiche dei settori produttivi</i>	25
2.2.2 <i>Caratteristiche delle dinamiche occupazionali</i>	28
2.2.3 <i>Redditi (e sommerso)</i>	32
2.2.4 <i>Stime relative ad indicatori di povertà per piccole aree territoriali</i>	35
2.2.5 <i>Impatto della pandemia sui decessi</i>	38
3. Il ‘sociale’: progetti innovativi e sfide	40
3.1 Le povertà: economica, relazionale, culturale	41
3.2 Invecchiamento e non autosufficienza (senza dimenticare i disabili)	44
3.3 Cittadini in crescita: il problema della dispersione scolastica	46
3.4 Comunità solidale e welfare comunitario	48
4. Un’alleanza fra enti del territorio per migliorare il benessere dei cittadini: work in progress	50
4.1. Un’alleanza fra enti del territorio per uno ‘sviluppo sostenibile’	50
4.2. Un’alleanza per l’occupabilità	56
4.3 Un’alleanza per l’innovazione	58
5. Sintesi e spunti per un approfondimento	61
5.1. Un territorio....	61
5.2 ...che richiede alleanze: quale il ruolo di Asp del Delta Ferrarese?	63

1. La “visione” dell’indagine: concetti-guida, metodologia e azioni

1.1 Obiettivi dell’indagine

Attraverso l’indagine qui presentata, Asp del Delta Ferrarese si propone come promotore di un confronto fra gli attori locali del territorio sulle sfide che il sistema di welfare (inteso come insieme di politiche e di interventi per il benessere dei cittadini) dovrà affrontare nei prossimi anni; un confronto utile a stimolare **una rinnovata alleanza** tra servizi e territorio e a valorizzare il ruolo di Asp del Delta Ferrarese come organizzazione pubblica capace di innovazione, all’interno della rete dei servizi.

Asp del Delta Ferrarese ha sapientemente colto alcuni trend socio-demografici che impattano sempre più sui servizi, aumentando e diversificando la platea dei potenziali beneficiari e le loro esigenze. Le risposte messe in campo oggi dall’attuale sistema di welfare locale, di cui fa parte la stessa Asp del Delta Ferrarese, mostrano infatti punti di tensione importanti. In particolare, si fa riferimento all’estendersi e all’intensificarsi dei processi di **fragilizzazione** che toccano anche quella parte di popolazione che – pur non risultando formalmente al di sotto delle soglie previste per l’accesso ai servizi socio-assistenziali e/o in possesso di tutti i requisiti – affronta con grande fatica la vita quotidiana; si tratta di situazioni di povertà non solo economica, ma anche relazionale, educativa, culturale.

Un ulteriore aspetto ormai acclarato è che i servizi di welfare locale riescono a rispondere prevalentemente ad una domanda di tipo emergenziale, riguardante problematiche sulle quali, nei decenni, si è strutturata l’organizzazione dei servizi ormai consolidata (es. non autosufficienza, disagio economico-abitativo, tutela minori) e talvolta caratterizzata da elementi di ‘rigidità’.

Promuovere una rinnovata alleanza per il welfare significa quindi innanzitutto avviare una riflessione e un confronto sulle problematiche da affrontare nei prossimi anni, sui cambiamenti della domanda sociale, su come ripensare gli attuali servizi anche in senso preventivo, valorizzando le risorse comunitarie e del Terzo Settore, adottando strategie più inclusive anche attraverso azioni di promozione sociale.

In altre parole, serve avviare una **riflessione trasformativa** che coinvolga i vari soggetti, istituzionali e non, presenti e attivi nel contesto locale di riferimento.

In questo ragionamento già complesso, non si può non fare i conti con l’emergenza sanitaria in atto, un evento-shock, che ha provocato e sta provocando fortissime tensioni anche al sistema dei servizi (richiedendo la riorganizzazione radicale per alcuni, determinando addirittura la chiusura di altri). E soprattutto uno shock che da un lato ha inasprito la condizione già precaria di molte famiglie/cittadini, dall’altro ha fatto emergere nuove fragilità (la solitudine degli anziani, la crescente povertà educativa dei più piccoli) di tante situazioni non ancora conosciute dai servizi.

Si è trattato tuttavia di uno shock che ha fatto emergere anche capacità di riorganizzazione degli stessi servizi finalizzata a trovare nuove risposte (aspetti che nella presente indagine sono stati in parte rilevati).

Si tratta di quella **‘capacità di resilienza’** che, proprio in esito al Covid-19, viene sempre più indicata nei documenti europei e del Governo nazionale, come categoria di analisi della situazione e come concetto a partire dal quale definire le misure per far fronte alla crisi provocata dal Covid-

19. In particolare, nel recentissimo *“Rapporto annuale sul Foresight Strategico - Tracciare la rotta verso un’Europa più resiliente”*, presentato dalla Commissione europea il 9 settembre 2020, il concetto di ‘resilienza’ diventa la bussola per ripensare e riorientare l’azione politica.

Si parla quindi di **“resilienza trasformativa”** intesa come “capacità di affrontare gli shock e di rimbalzare in avanti e non indietro”, quindi non solo capacità di resistere e far fronte alle sfide, ma anche di trasformarsi nelle direzioni indicate dall’Unione Europea, ossia sostenibilità, equità, democrazia (Cfr *“L’Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile”*. Rapporto Asvis – Alleanza per lo sviluppo sostenibile, settembre 2020).

Dentro questo nuovo scenario nel quale tutti stiamo vivendo andranno collocati i contenuti e gli obiettivi dell’indagine qui presentata, realizzata da Iress soc. coop¹ su commissione di Asp del Delta Ferrarese nel corso del 2020. Lo studio era stato commissionato poco prima dell’esplosione dell’evento pandemico che, tuttavia, l’ha reso ancora più necessario ed utile, in quanto spazio di riflessione (sostenuto da una metodologia scientifica) in un momento in cui la situazione emergenziale sta diventando ormai “una nuova normalità”.

2.2 I concetti-guida dell’indagine

Per individuare percorsi innovativi delle politiche sociali e perciò anche dell’azione di Asp del Delta Ferrarese si è strutturato un piano di ricerca (comprendente l’individuazione e l’analisi di un set di dati e indicatori demografici e socio-economici e la costruzione di schemi diversificati di intervista per i diversi testimoni significativi del territorio), in cui si è tenuto conto di due concetti-chiave ripresi dal dibattito internazionale sui problemi dello sviluppo, che consentono di analizzare i bisogni e le domande del territorio e soprattutto di orientarne gli interventi. Si tratta di due concetti già utilizzati da tempo anche nel dibattito politico, che non sempre tuttavia sono stati tradotti in azioni concrete: il **welfare come dimensione dello sviluppo sostenibile** e il **welfare come investimento**.

2.2.1 Il welfare come agente di sviluppo sostenibile

L’indagine qui presentata assume l’ipotesi che per attuare la propria mission, cioè rispondere ai bisogni sociali dei cittadini, Asp debba prestare attenzione ad una visione complessiva dell’intero sistema socio-economico per disporre di informazioni e analisi su tutti gli ambiti che influiscono sulla vita e sul benessere delle persone in un determinato contesto.

Pertanto, il concetto di “sviluppo sostenibile” può costituire un’utile “bussola” per leggere il contesto e per orientare le azioni; tale concetto, infatti, utilizzando un approccio sistemico² nella lettura dei bisogni e nella ricerca di risposte, nella sua declinazione operativa prevede la necessità di agire, contemporaneamente, sul fronte dello sviluppo economico, della tutela dell’ambiente e

¹ L’indagine è stata realizzata da una équipe di ricerca composta da M. Anconelli, R. Piccinini, E. Anconelli, G. Nicodemi; V. Vanelli (in particolare, per la parte di raccolta ed elaborazione dati), con la supervisione scientifica di F. Franzoni – Comitato scientifico Iress. Per l’impostazione della ricerca ha collaborato anche A. Martelli.

² *“Pensare per sistemi. Interpretare il presente per orientare il futuro verso uno sviluppo sostenibile”*, di Donella H. Meadows, Guerini Next, 2019.

dell'inclusione sociale (quest'ultimo obiettivo specifico delle politiche socio-sanitarie-educative.). Agire per perseguire uno sviluppo sostenibile richiede quindi di superare la logica dell'autoreferenzialità settoriale e di pianificare interventi e strategie di medio-lungo periodo, soprattutto in questa fase storica di emergenza determinata dal Covid-19 che ha reso ancora più evidenti le interconnessioni tra sistemi.

Ci soffermiamo su questo concetto di sostenibilità, per dividerne alcuni aspetti.

Il concetto di sostenibilità è entrato nel dibattito pubblico grazie all'approvazione nel 2015 dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite; a livello nazionale i 17 Obiettivi indicati nell'Agenda sono stati di recente oggetto di un'approfondita analisi della situazione italiana riportata nel Rapporto Asvis – Alleanza per lo sviluppo sostenibile, "L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile", settembre 2020.

Il termine "sostenibilità" era stato coniato a livello internazionale nel 1987 nel cosiddetto rapporto Brundtland – dal nome della coordinatrice della commissione Onu che ha redatto il rapporto – che definiva lo Sviluppo Sostenibile come quella prospettiva di sviluppo che consente in primo luogo alla generazione attuale di soddisfare i propri bisogni senza pregiudicare il fatto che le generazioni future facciano altrettanto³.

Da questa definizione si evince come parlare di Sviluppo Sostenibile significhi parlare in primo luogo di **giustizia tra le generazioni**. Cosa lega la generazione attuale con quelle future? Il capitale economico, il capitale sociale, il capitale naturale, il capitale umano (per una esplicitazione di tali concetti vedi paragrafo successivo). In particolare, è il capitale umano – unito al capitale sociale – a chiamare in causa il comparto dei servizi sociali, educativi, culturali e, più in generale, il welfare locale insieme ovviamente all'economia e all'ambiente. Solo se queste macro-aree sono interconnesse, si può parlare di sostenibilità presente e futura.

Per ognuno di questi comparti nell'Agenda 2030 vengono definiti specifici obiettivi 'mondiali', ma che riguardano anche le situazioni all'interno dei singoli Paesi: ad esempio, la riduzione delle disuguaglianze e della povertà, il miglioramento dei livelli di istruzione, la transizione ecologica e digitale.

Potrebbe sembrare troppo ambizioso porsi in questo quadro culturale maturato nelle grandi istituzioni internazionali anche per analizzare la rete di risorse e le possibilità di azione del territorio del Delta ferrarese; ma **la sfida del benessere si gioca proprio, come vedremo, nel coniugare le politiche macro e le azioni micro**, fino (per fare qualche esempio) alla piccola iniziativa per reinserire in un percorso scolastico un gruppo di adolescenti o avviare al lavoro un gruppo di persone fragili, percorsi che sono ancora più efficaci se coinvolgono risorse del territorio non solo sociali.

In questo modo la presente indagine si colloca concettualmente nell'ambito delle metodologie di analisi messe a punto dall'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile che ha visto come promotori figure di economisti come Enrico Giovannini e Fabrizio Barca, che tra l'altro si sono occupati di "aree interne" (argomento trattato nel paragrafo successivo).

³ L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile fa proprio questo approccio in un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile da raggiungere nei prossimi 15 anni, ossia entro il 2030. Gli Obiettivi per lo Sviluppo danno inoltre seguito ai risultati degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (Millennium Development Goals) che li hanno preceduti, e rappresentano obiettivi comuni su un insieme di questioni importanti per lo sviluppo: la lotta alla povertà, l'eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico, per citarne solo alcuni.

Anche la Regione Emilia-Romagna ha cercato di promuovere una visione sistemica dei bisogni e delle risorse di un territorio proponendo di inserire nei Piani di zona per la salute e il benessere sociale il “profilo di comunità”, sin da 10 anni orsono, facendo proprio l’assunto che la salute e il benessere sociale dipendono da una pluralità di aspetti: certamente dalla presenza di servizi di qualità, sanitari, assistenziali, educativi, cui però si deve aggiungere una buona offerta culturale (biblioteche attrezzate anche per i più piccoli, cinema e teatri), opportunità sportive e ricreative (ad esempio centri sociali per anziani, polisportive), un tessuto associativo e di volontariato capace di ‘fare coesione sociale’ attraverso la promozione della cultura della solidarietà e dell’inclusione.

Un welfare, dunque, dai confini ampi che comprende al suo interno il settore dei servizi alla persona, il mondo del volontariato e della solidarietà, ma anche la cultura e lo sport, come ambiti nei quali si ‘generano’ e si ‘rigenerano’ relazioni, legami tra le persone, contrastando anche l’isolamento e la solitudine.

Il benessere sociale è ovviamente collegato anche ad un tessuto economico-produttivo capace di offrire occasioni di lavoro in condizioni di regolarità, capace di innovarsi e di promuovere anche azioni di responsabilità sociale di impresa.

Infine, il benessere sociale e la salute sono legati alla qualità dell’ambiente in cui vivono le persone, dalla qualità dell’acqua, dell’aria e del suolo, alla tutela della biodiversità e del paesaggio.

Un esempio di conciliazione fra welfare sociale, ambiente e sostenibilità è la cosiddetta economia circolare, nella quale l’attenzione all’ambiente si integra all’attenzione allo sviluppo economico. A queste prassi di economia circolare si potrebbero aggiungere anche inserimenti lavorativi di persone svantaggiate, aprendo così la strada a un ulteriore modello denominato “economia circolare solidale” (cfr progetto sperimentale nazionale denominato “ESC – www.econmiasolidalecircolare.it”).

In buona sostanza, l’attenzione alla sostenibilità implica, per le politiche di welfare agire con un’ottica sistemica, con interventi di medio lungo periodo (non solo orientati all’emergenza), pensando anche alle generazioni future.

Si deve poi considerare l’emergenza Covid-19, che ha ripreso con forza i suoi effetti devastanti anche negli ultimi mesi del 2020. Nel contesto teorico di riferimento sin qui delineato, è evidente quanto la pandemia abbia già avuto effetti negativi sullo sviluppo sostenibile. Come indicato anche durante le celebrazioni per il quinto anniversario della firma dell’Agenda 2030, la pandemia comporta arretramenti per molti dei 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile, dalla lotta alla povertà alla salute e all’educazione, dallo sviluppo del reddito e dell’occupazione alle condizioni delle imprese, dalla riduzione delle disuguaglianze alla qualità della vita.

Nel Rapporto sullo sviluppo sostenibile in Italia pubblicato a settembre 2020, infatti, si indicano tra gli effetti della pandemia, a livello nazionale – fra gli altri – il calo dei redditi, che spinge i settori più vulnerabili della società e le famiglie sotto la soglia di povertà; gli effetti della chiusura delle scuole coinvolti in una didattica a distanza meno efficace di quella in presenza e non accessibile a tutti; i rischi per la salute delle donne che costituiscono la maggioranza dei lavoratori nel settore della salute e dell’assistenza sociale, come tali maggiormente esposti al COVID-19 e, ad esempio per le assistenti famigliari, una diminuzione o azzeramento dei redditi; l’aumento dei casi di violenza di genere.

Si tratta di aspetti da monitorare con attenzione e, anche con la logica dello sviluppo sostenibile, da affrontare secondo l’approccio della “resilienza trasformativa” indicata dalla Comunità europea.

2.2.2 Il welfare come investimento

Il welfare è dunque una leva di sviluppo locale, in termini occupazionali, culturali e di qualità della vita. In questo quadro la stessa Asp (che produce servizi di welfare per conto dei propri soci, i Comuni), può agire come leva di sviluppo locale sia in termini di innovazione nelle risposte alle esigenze dei cittadini, sia di creazione di posti di lavoro, in interlocuzione con gli altri stakeholder del territorio.

Le spese per il welfare non producono soltanto politiche di protezione sociale, rimedi a situazioni di grave disagio e in generale aiuti che migliorino il benessere dei cittadini (sostenendo azioni finalizzate alla tutela dei diritti delle persone), non sono risorse che finiscono in una sorta di “buco nero” -esaurendo i propri effetti- ma, soprattutto nel breve periodo, sono risorse che creano anche occupazione attraverso quei meccanismi moltiplicativi identificati come *keynesiani*. La nuova occupazione può derivare dall’avvio di nuovi servizi (nel nostro caso vedremo, ad esempio, gli effetti del nuovo presidio sanitario di Lagosanto) e/o da un aumento di domanda di beni conseguente all’aumentata capacità di spesa delle famiglie fragili che ricevono sostegni economici. Tutto ciò produce una progressiva crescita del PIL che si affianca ovviamente agli effetti propri della singola azione sociale.

I documenti europei, a partire dall’Agenda di Lisbona, considerano come elemento ispiratore il paradigma **dell’investimento sociale**⁴. Il **welfare è un investimento** perché aumenta il capitale umano e il capitale sociale e, attraverso questo, non solo crea occupazione, ma promuove benessere per i singoli e per le comunità.

Riconoscere alle spese per il welfare la funzione di “investimenti” implica porsi anche in una prospettiva di più lungo periodo: investire in tal senso influisce sull’intero sistema, cioè, anche sulla base produttiva (ad esempio, la dotazione di aziende nel territorio) e la sua produttività andando a rafforzare e qualificare il **capitale umano** (attraverso la **formazione** e l’aumento della **occupabilità**). Promuovere il welfare come investimento a lungo termine implica in primo luogo un investimento in istruzione sin dalla prima infanzia e su tutte le fasi del ciclo di vita. Un tipo di investimento essenziale per la realizzazione di quella economia della conoscenza che è al centro delle Agende europee.

Le spese sociali ampiamente intese (servizi sociali e sanitari, istruzione, cultura, tempo libero, sport, ecc.) aumentano inoltre il **capitale sociale**. Un capitale sociale che, come insegnano gli ormai datati ma sempre interessanti studi del politologo Robert Putnam, ha sostenuto – come noto – lo sviluppo della Regione Emilia-Romagna.

Putnam faceva riferimento non solo al ruolo delle istituzioni e quindi ai servizi (asili nido, ospedali servizi territoriali, ecc. in cui allora l’Emilia-Romagna era stata anticipatrice) che sono stati di sostegno allo sviluppo economico, ma anche alla ricchezza delle relazioni comunitarie create dal diffuso associazionismo, dall’esperienza del movimento cooperativo e, forse, dalla configurazione strutturale delle nostre città e dei nostri territori (la presenza di piccoli-medi comuni, di numerosi distretti industriali, ecc.).

I diversi approcci citati in questo paragrafo, comunque, riconoscono un impatto positivo delle spese di welfare sull’economia e legittimano l’espansione della spesa sociale finalizzata a mitigare il trade off tra eguaglianza ed efficienza, un tema su cui ci si è confrontati fin dalle origini dei sistemi

⁴ Franzoni F., Anconelli, La rete dei servizi alla persona, Carocci, Roma 2021, Cfr. Capitolo 1, par. 1.3. Il modello sociale europeo tra diritti sociali e investimento per lo sviluppo (in fase di pubblicazione).

di welfare. La parola stessa 'investimenti' poi richiama l'attenzione sui possibili nuovi finanziamenti (e anche nuove modalità di raccogliarli attraverso, ad esempio, con Social Bond), soprattutto in momenti in cui quelli pubblici derivanti dal sistema fiscale sono sotto pressione.

L'emergenza Covid-19 in tutta la sua drammaticità dovrebbe tuttavia portare nei territori risorse nuove per 'rimediare' agli effetti della pandemia: è fondamentale allora che i decisori politici e gli amministratori locali condividano una idea di 'investimento' per cercare di ottimizzare gli sforzi progettuali e produrre innovazione, anche in questa nefasta circostanza.

La ricerca ha pertanto fatto propri i concetti-chiave sopra descritti sia raccogliendone le rappresentazioni che ne hanno i vari stakeholder, sia analizzando come essi si siano tradotti in alcuni progetti del territorio.

1.3 Tanti progetti in confini a 'geografia variabile'

Nei territori dei Comuni in cui Asp svolge la sua attività sono stati programmati e/o realizzati una molteplicità di progetti messi a punto da diverse Istituzioni che hanno tuttavia come cornice territori più ampi (uno stesso Comune può far parte di raggruppamenti territoriali diversi, con progetti diversi. Da cui la necessità di fare sistema fra le tante risorse). Tali progetti fanno di frequente riferimento ai medesimi concetti-guida proposti nei paragrafi precedenti.

Per ricostruire questo quadro complessivo è importante considerare le attività che fanno capo ai distretti socio-sanitari, alla strategia regionale delle aree interne, ai progetti che fanno capo al GAL (Gruppo di azione locale) e al Parco regionale del Delta del Po. Tale ricostruzione è importante perché mostra anche quanto tali preziose attività coinvolgano di volta in volta Comuni che aderiscono a raggruppamenti istituzionali diversi (distretto, ambiti/unioni).

- Innanzitutto, vi sono le attività previste dal Piano di zona del **Distretto socio-sanitario** che orienta gli interventi socio-sanitari anche attraverso il finanziamento di progetti specifici predisposti da collaborazioni tra pubblico e privato. Come è noto ed evidente, i confini del distretto socio-sanitario ricomprendono al proprio interno altri raggruppamenti istituzionali. Il distretto Sud-Est comprende i comuni di Portomaggiore, Argenta, Ostellato, Codigoro, Comacchio, Goro, Lagosanto, Mesola, Fiscaglia (ex-comuni di Massafiscaglia, Migliarino, Migliaro). Esso è suddiviso in due ambiti, in cui operano due Unioni di Comuni e due Asp: il primo ambito comprende Argenta, Ostellato, Portomaggiore, un'Unione dei Comuni "Valli e Delizie" e una Asp "Eppi-Manica-Salvatori" (con sede in Argenta); il secondo ambito comprende i comuni di Codigoro, Comacchio, Goro, Lagosanto, Mesola, Fiscaglia, una Unione dei Comuni del Delta del Po e l'Asp del Delta Ferrarese (con sede a Codigoro).
- Vi sono poi le attività previste dalla **Strategia per l'area interna del Basso Ferrarese**, denominata con il nome evocativo "**Fare ponti**", che coinvolgono i comuni delle Unioni Terre e Fiumi (che comprende i comuni di Copparo, Riva del Po e Tresignana) e dell'Unione Delta del Po (che come si è visto sopra, comprende i comuni di Codigoro, Goro, Lagosanto, Fiscaglia e Mesola), un territorio esteso su oltre mille chilometri quadrati che conta circa 95mila abitanti. I finanziamenti regionali derivano da una molteplicità di misure (PO/FESR, PO/FSE, PSR, Legge di Stabilità, ecc.). Il senso del progetto è contenuto nel suo nome: una '**ricucitura**' territoriale

all'interno della provincia, fra terra e acqua e tra la città e la costa, per il rilancio del territorio. Ci si aggancia a politiche che, a livello regionale, riguardano le risorse umane, la qualità della vita (il welfare), le politiche territoriali e le politiche industriali.

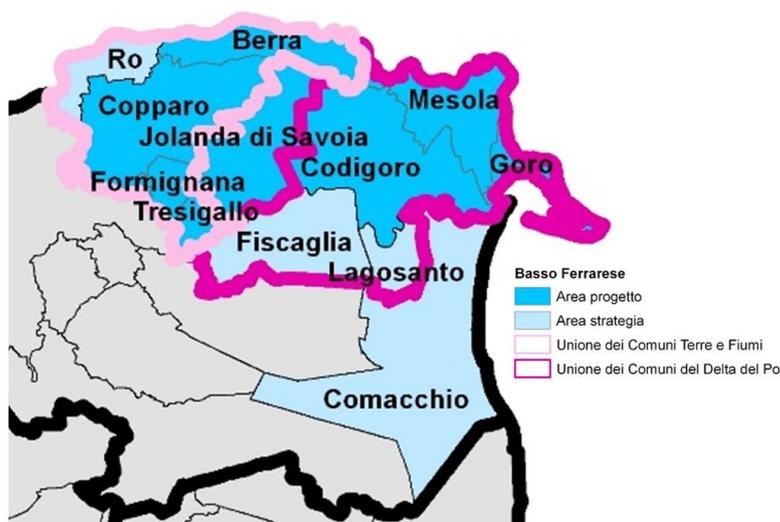
Tra gli ambiti di intervento figurano perciò i sistemi di mobilità, l'istruzione, la tutela della salute, settori sui quali si deve intervenire per incidere sul contrasto al calo demografico dell'area (calo della popolazione residente, forte invecchiamento, scarsa presenza di giovani) favorendo lo sviluppo turistico e l'innovazione in campo agricolo e assicurando maggiori servizi di mobilità, di istruzione e di salute per la popolazione, in particolare per quella più anziana e per i giovani.

Ciò anche con l'intento di favorire forme di aiuto intergenerazionale e la creazione di nuove imprese, anche a carattere sociale come le cooperative di comunità. Gli investimenti, per il solo Basso Ferrarese, ammontano a ben 12 milioni di euro e senza dimenticare che la nuova programmazione - 2021-2027 - è ormai alle porte.

Un elemento fondamentale dovrebbe essere il coinvolgimento delle comunità locali perché i diversi interventi non devono restare fini a sé stessi, ma è indispensabile che i territori interessati ne abbiano la necessaria consapevolezza per potere dare continuità alle azioni. E li sentano come propri. "Fare ponti" è partito da quelli che sembravano punti di debolezza tipici di un'"area interna" per costruire vantaggi di competitività. Innovazione e territorio, infatti, si rivelano i veri driver del cambiamento, che vanno coniugati con risorse e diritti.

Nell'ambito della strategia per l'area interna "Basso Ferrarese", la regione Emilia-Romagna, i Comuni e le Unioni coinvolte hanno sottoscritto un protocollo di intesa impegnandosi a collaborare per definire la strategia di area e coinvolgere un ampio partenariato istituzionale economico e sociale, sulla base delle "Linee guida per costruire una Strategia di area-progetto". Tutto ciò per valorizzare al massimo gli impatti del progetto e per dare continuità alle azioni proposte.

La seguente figura mostra i confini variabili riguardanti l'area del progetto Fare Ponti, l'area strategica Basso Ferrarese e le due Unioni di Comuni



- Ulteriori attività sono quelle promosse e sostenute dal GAL (Gruppo di Azione Locale), rivolte specificamente al settore agricolo e ambientale, ma che richiedono sinergie con la formazione, la cultura e il sociale. Il GAL è composto dal partenariato di soggetti pubblici e privati allo scopo

di favorire lo sviluppo locale di una area rurale con il finanziamento dei Fondi strutturali. Esso ha le sue radici in un'associazione senza scopo di lucro costituita nel 1994 che nel 1996 si è trasformata in società consortile a responsabilità limitata. Esso agisce nell'ambito di due province (Ferrara e Ravenna) coinvolgendo i comuni di Alfonsine, Argenta, Bagnacavallo, Berra, Cervia, Codigoro, Comacchio, Conselice, Goro, Jolanda di Savoia, Lagosanto, Fiscaglia, Mesola, Migliarino, Migliaro, Ostellato, Portomaggiore, Ravenna, Russi. Il GAL è uno strumento di programmazione negoziata che riunisce tutti i potenziali attori dello sviluppo (comuni, associazioni di imprenditori, sindacati, ecc.) ed elabora un Piano di Azione locale (PAL); esso gestisce finanziamenti del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feaser), fondi del programma di iniziativa comunitaria LEADER (*Liason entre actions de Development de economique rurale*). Un approccio che oggi si connota come CLLD (Community-The locale Development - Sviluppo locale di tipo partecipativo). Si tratta di programmi avviati per superare la non efficacia delle politiche dall'alto che riguardano le zone rurali che via via sono diventate multisettoriali, in una visione di sviluppo allargata, che tiene conto del benessere dei lavoratori e dei cittadini coinvolti. Correlato perciò anche ad azioni di politica sociale.

- Infine, si ricordano le attività promosse **dal Parco regionale del Delta del Po** dell'Emilia-Romagna, un'area naturale protetta istituita nel 1988 di circa 54000 ettari. Il Parco è ricompreso nei comuni di Cervia, Ravenna e Alfonsine in Provincia di Ravenna, e nei comuni di Argenta, Ostellato, Comacchio, Codigoro, Goro e Mesola nella provincia di Ferrara. Il Parco ha avuto il riconoscimento di Riserva di Biosfera dall'Unesco e in quanto tale sviluppa una serie di azioni e di progettualità orientate alla sostenibilità (ambientale ed economica). Inoltre, partecipa a vari bandi, nazionali ed europei, molti dei quali riguardano anche i temi del turismo sostenibile. Come si diceva sopra, alla fine del 2019 il Parco del Delta del Po dell'Emilia-Romagna, in collaborazione con il Parco del Delta del Po Veneto, ha presentato la candidatura alla Carta Europea per il Turismo Sostenibile nelle Aree Protette. L'elemento centrale della Carta è la collaborazione tra tutti gli attori territoriali interessati a sviluppare una strategia comune ed un piano d'azione per lo sviluppo turistico, sulla base di un'analisi approfondita della situazione locale. L'obiettivo è la tutela del patrimonio naturale e culturale e il continuo miglioramento della gestione del turismo nell'area protetta a favore dell'ambiente, della popolazione locale, delle imprese e dei visitatori. Alcuni progetti coinvolgono anche ragazzi per attività di educazione ambientale e di socializzazione e possono offrire anche opportunità di lavoro, soprattutto per i più giovani.

In sintesi, se si vuole avere un quadro dei problemi e delle potenzialità del territorio oggetto di questa analisi, **bisogna avere presente le risorse (e gli obiettivi cui sono finalizzate) che le attività sopra descritte offrono ai Comuni (ivi compresi, quelli che fanno capo all'Asp)**. Tali attività muovono tutte dalla comune preoccupazione di affrontare le conseguenze di fenomeni che rallentano lo sviluppo socio-economico, come l'invecchiamento accelerato della popolazione e il permanere di una povertà educativa persistente. Le interviste hanno consentito di rintracciare le risorse e le collaborazioni attivate.

1.4 Le azioni svolte

Per approfondire le tematiche presentate nei paragrafi precedenti l'indagine si è innanzitutto proposta di sollecitare riflessioni e confronti fra gli attori locali (Asp in primis), anche sulla base di un insieme di dati quantitativi sui trend demografici, socio-economici e occupazionali, "ricomposti" per il territorio dei sei Comuni in cui opera Asp del Delta Ferrarese. Ciò ha consentito di fornire una **fotografia ragionata e dinamica del territorio**. Le domande che hanno guidato l'approfondimento sono state costruite proprio in relazione ai concetti-guida sopra illustrati.

Le attività di ricerca svolte sono le seguenti:

- analisi desk: raccolta ed analisi dati relativa al contesto demografico e socio-economico;
- analisi qualitativa;
 - interviste a testimoni significativi del territorio;
 - focus group con assistenti sociali di Asp del Delta Ferrarese (ai quali di aggiunge l'intervista al Presidente di Asp);

Complessivamente, si sono intervistate (individualmente o tramite focus group) una trentina fra operatori, testimoni significativi/stakeholder.

Analisi desk (quantitativa)

Per quanto riguarda l'analisi dei dati di contesto (riportati integralmente in dettaglio nell'allegato 1) si sono utilizzate varie fonti informative: in prevalenza si fa riferimento ad elaborazioni ad hoc svolte da Iress a partire da dati statistici secondari (fonte: Regione Emilia-Romagna); in seconda battuta sono stati utilizzati documenti contenenti analisi di livello provinciale o distrettuale, come i Piani di zona per la salute e il benessere sociale, l' "Annuario socio-economico ferrarese" edizione 2019 e 2020 redatti da CDS Cultura, il Patto per il lavoro – focus Ferrara, documenti relativi all'Area interna Bassa ferrarese (es. progettazione Fare Ponti).

Nella consapevolezza della disponibilità di varie analisi socio-demografiche-economiche riguardanti la provincia di Ferrara e il cosiddetto Basso Ferrarese (da tempo oggetto di attenzione a livello regionale per le peculiari caratteristiche dello sviluppo socio economico del territorio), l'azione di ricostruzione del contesto **focalizza l'attenzione sui sei Comuni in cui opera Asp (Codigoro, Comacchio, Fiscaglia, Goro, Lagosanto, Mesola) e propone un'analisi diacronica micro territoriale**, quindi utilizzando, laddove disponibili, i dati di trend relativi a tali sei Comuni. Dati di trend che ricostruiscono una fotografia dinamica del territorio dal punto di vista demografico e socio-economico. Si sono raccolti indicatori di povertà economica, trend occupazionali, dati relativi ad alcune caratteristiche del tessuto economico-produttivo, e ad alcune specifiche problematiche (vedi dispersione scolastica).

Il contributo della presente analisi è nel ricomporre una visione del territorio in cui opera Asp da più punti di vista – sociale ed economico – a partire dai dati dei singoli sei Comuni. In quasi tutte le tabelle sono infatti indicati i dati dei singoli Comuni, e, per poter effettuare confronti, i dati del distretto Sud-Est di cui fanno parte gli stessi Comuni, i dati provinciali di Ferrara, e in alcuni casi anche il dato a livello regionale.

Nel capitolo 2 viene riportata una selezione di dati particolarmente significativi (utilizzati anche, in estrema sintesi, in sede di intervista per sollecitare riflessioni ed interpretazione da parte degli intervistati) arricchiti appunto dalle visioni degli intervistati.

Analisi qualitativa

L'analisi qualitativa costituisce una parte fondamentale della presente indagine: nel periodo aprile-maggio 2020 sono state effettuati 3 focus group con il personale dei servizi sociali di Asp del Delta Ferrarese, coinvolgendo in particolare 11 assistenti sociali e due educatrici. Sono state approfondite le problematiche sociali presenti nei sei Comuni, le azioni o i progetti, anche di carattere innovativo, messi in campo, le acquisizioni professionali in piena emergenza Covid.

Un secondo gruppo di interviste (17) è stato effettuato tra settembre e ottobre 2020. Le interviste avevano l'obiettivo di ricostruire:

- una visione del territorio, a partire dai trend demografici e socio-occupazionali
- una visione della povertà e delle sue caratteristiche
- il punto di vista sui temi della sostenibilità (ambientale-economica-sociale)
- l'indicazione di progettualità innovative
- il ruolo di Asp, come soggetto pubblico capace di innovazione e di sviluppo del welfare locale.

Le interviste⁵ hanno coinvolto testimoni significativi in vari settori (indicati da Asp), dalla gestione dell'acqua (Consorzio di Bonifica - Pianura di Ferrara, Cadf), alla gestione dei rifiuti, dal Parco del Delta, al mondo imprenditoriale, mondo formativo/scolastico. Sono stati coinvolti anche Amministratori locali.

⁵ Di seguito, l'elenco degli intervistati: Presidente Asp Delta Ferrarese- D. Nardini; Sindaco di Fiscaglia- F. Tosi; Sindaco di Mesola- G. M. Padovani; Dirigente del settore servizi alla persona, del turismo e dei servizi culturali del Comune di Comacchio- R. Cantagalli; Dirigente del settore amministrativo del comune di Codigoro- A. Cartelli; Referente del progetto "Fare Ponti"- S. Pulvirenti; Direttore Fondazione San Giuseppe- Centro di formazione professionale Cesta- G. Lolli; Direttore Consorzio Acque del Delta Ferrarese (CADF)- S. Stricchi; Presidente Consorzio di Bonifica della Pianura di Ferrara- F. Dalle Vacche; Direttore Consorzio di Bonifica della Pianura di Ferrara- M. Monti; Presidente consiglio di amministrazione di CLARA- A. Cavallari; Titolare camping Florenz- F. Vitali; Imprenditore agricolo- M. Tonello; Direttrice Parco del Delta del Po- M. P. Pagliarusco; Insegnante polo scolastico di Codigoro- S. Graziani; Direttore delle risorse umane (HR) della sede di Ostellato della multinazionale ZF-TRW-L. Zaghi; Direttore DASS- Ausl Ferrara- F. Romagnoni.

2. Il contesto: visioni a confronto

Summary – Nel presente capitolo si riprendono i principali dati demografici e socio-economici riportati con maggiori dettagli nell’Allegato 1, qui accompagnati dai commenti degli intervistati. Si è chiesto il punto di vista di ciascuno sui dati che maggiormente caratterizzano i sei Comuni referenti di Asp del Delta Ferrarese: spopolamento, progressivo invecchiamento, elevati tassi di disoccupazione, situazioni di povertà economica legata ad un reddito medio tra i più bassi della regione, rilevante dispersione scolastica.

Gli intervistati hanno approfondito – anche come cittadini – le ragioni storiche dell’attuale situazione, declinando le problematiche sia per il singolo Comune sia per più Comuni (a seconda del raggio di azione dell’organizzazione cui appartengono). Hanno inoltre indicato le azioni che si sono messe in campo negli ultimi anni proprio per cercare di contrastare questi andamenti socio-demografici (riportate nei capitoli successivi).

Dalla maggioranza degli intervistati viene rilevato tuttavia un senso diffuso di “isolamento”, che ha come conseguenza il fatto di essere e sentirsi in parte svantaggiati da una non adeguata rete di collegamenti stradali, di trasporto pubblico locale: tutto ciò comporta e rafforza la convinzione di essere ancora ‘la periferia di Ferrara, Ravenna o Bologna’. Questi sono i centri di attrazione per i giovani, soprattutto laureati. Eppure, secondo alcuni, si tratta di punti di debolezza che possono diventare un elemento di attrattività per un turismo che punta su natura, slow-food, mobilità ecosostenibile (ad esempio incentivando l’uso della bicicletta). Le tante azioni in campo, ad esempio, riguardanti il turismo, non sempre sembrano in sinergia: l’idea che ‘ognuno faccia il suo pezzetto’ è certamente ancora presente, ma è presente anche la consapevolezza che i cambiamenti richiedono strategie intercomunali.

2.1. Un quadro demografico noto a tutti

Il trend demografico caratterizzante il distretto Sud-Est è stato oggetto di varie analisi negli ultimi anni ed evidenzia caratteristiche riportate nei vari documenti esaminati (es. Piano di zona per la salute e il benessere sociale del Distretto Sud-Est, delibera regionale Area interna Basso Ferrarese, ecc.). Le principali – e ben note – caratteristiche sono la progressiva diminuzione della popolazione, l’elevata presenza di popolazione anziana rispetto a quella più giovane, la forte denatalità.

Stante questo quadro generale caratterizzante il Distretto, l’analisi del contesto qui presentata ha focalizzato l’attenzione sui **sei Comuni in cui opera Asp del Delta Ferrarese** proprio per evidenziarne i trend demografici specifici. Il primo dato è quello della popolazione residente, come evidenziato dalla seguente tabella.

Tab. 1 *Popolazione residente, distinta per genere, dati al 1.1.2020*

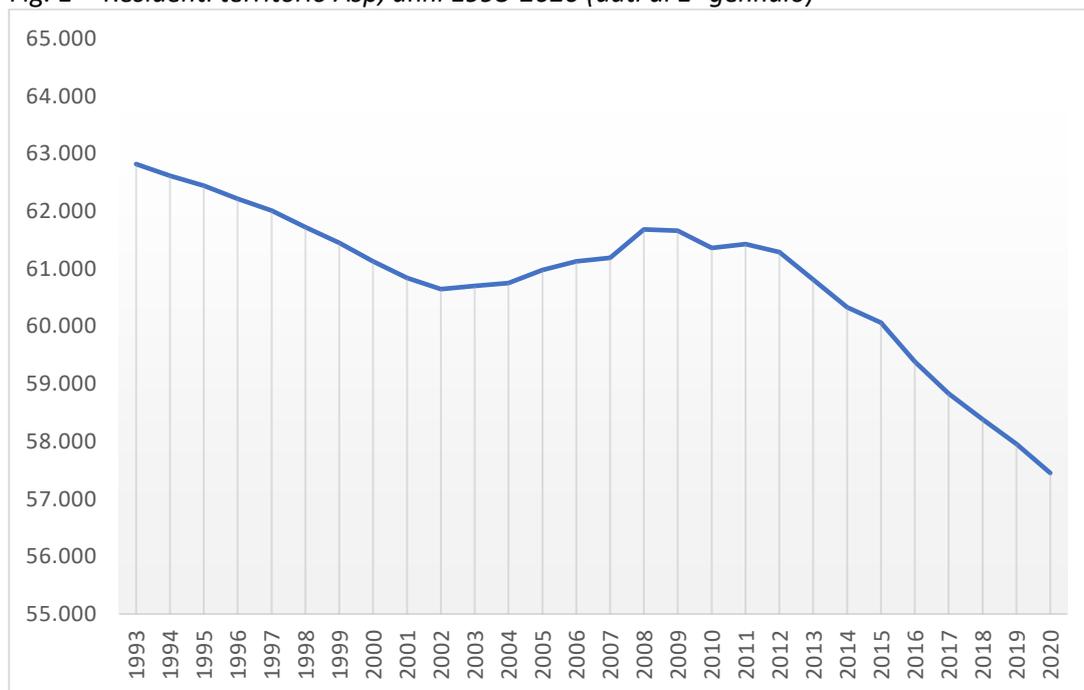
Comune	Uomini	Donne	Totale
Codigoro	5.513	6.043	11.556
Comacchio	10.898	11.257	22.155
Lagosanto	2.326	2.472	4.798
Mesola	3.248	3.394	6.642
Goro	1.766	1.880	3.646
Fiscaglia	4.243	4.410	8.653
Territorio Asp	27.994	29.456	57.450
Distretto Sud-Est	47.007	49.369	96.376
Provincia Ferrara	166.298	179.205	345.503
Peso % territorio Asp su distretto	59,6	59,7	59,6
Peso % territorio Asp su provincia	16,8	16,4	16,6

Fonte: Elaborazione su dati Statistica self-service Regione Emilia-Romagna

La popolazione residente nei sei Comuni del territorio di Asp è di 57.450 abitanti all'1/1/2020, corrispondente a quasi il 60% della popolazione del distretto Sud-Est, e a quasi il 17% della popolazione dell'intera provincia di Ferrara.

2.1.1 Lo spopolamento: quanto il territorio è 'attrattivo'?

Fig. 1 Residenti territorio Asp, anni 1993-2020 (dati al 1° gennaio)



Fonte: Elaborazione su dati Statistica self-service Regione Emilia-Romagna

Tab. 2 Popolazione residente, variazione percentuale relativa 2020 rispetto a 2019, 2018, 2009, 2004, 1999 e 1993 (dati al 1° gennaio)

Comune	2020-2019	2020-2018	2020-2009	2020-2004	2020-1999	2020-1993
Codigoro	-1,1	-2,0	-9,2	-10,6	-13,2	-16,4
Comacchio	-0,3	-0,5	-4,4	0,3	1,5	2,5
Lagosanto	-1,2	-1,9	0,3	7,6	8,9	8,0
Mesola	-1,4	-2,2	-8,5	-10,0	-13,3	-16,6
Goro	-1,4	-2,6	-8,4	-9,7	-13,4	-17,3
Fiscaglia ^a	-1,3	-2,7	-11,2	-12,2	-13,8	-18,0
Territorio Asp	-0,9	-1,6	-6,8	-5,4	-6,5	-8,5
Distretto Sud-Est	-0,6	-1,3	-6,5	-5,0	-6,1	-8,6
Provincia Ferrara	-0,3	-0,7	-3,5	-0,6	-1,3	-4,4

Note: ^a: Somma dati di Migliaro, Migliarino, Massa Fiscaglia.

Fonte: Elaborazione su dati Statistica self-service Regione Emilia-Romagna

Come mostrano la tab 2 e la fig.1, il territorio in cui gravita Asp registra una costante e progressiva diminuzione della popolazione residente, passando da **62.818** residenti nel **1993** a **57.450** nel **2020** (-8,5%). Unici Comuni in controtendenza (dei sei afferenti al territorio di Asp) sono Comacchio e Lagosanto, quest'ultimo sede di un importante polo sanitario (ospedale del Delta) che, come confermato da vari intervistati, costituisce anche un'opportunità lavorativa e di conseguente sviluppo socio-economico (quindi ha 'attirato' nuovi abitanti). Comacchio invece rappresenta uno

dei punti di riferimento per il turismo della provincia di Ferrara (per i lidi e non solo) e come tale soffre meno dello spopolamento.

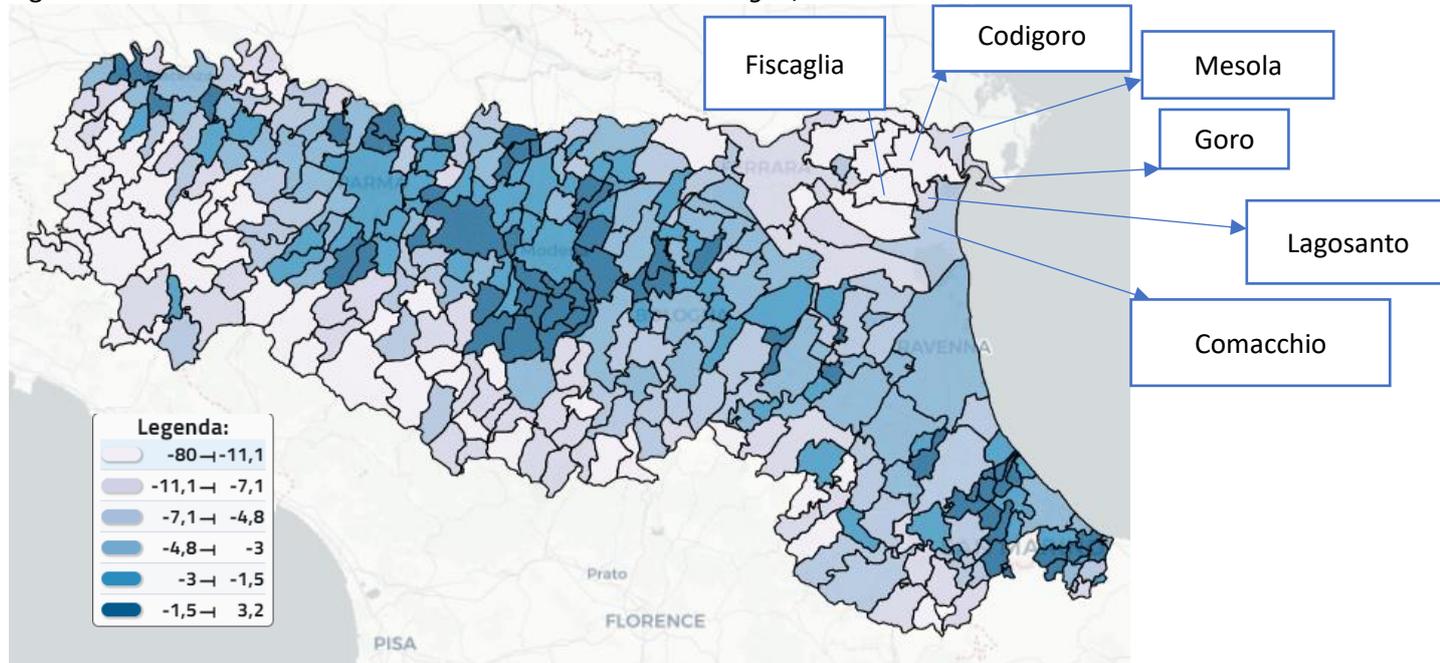
Tab. 3 *Movimenti e bilancio demografico 2018 per i sei comuni del territorio Asp*

Residenti al 1.1.2018	58.380
Nati	269
Morti	784
Saldo naturale	-515
Iscritti da altri comuni	1.268
Iscritti da estero	217
Altri iscritti	131
Totale iscritti	1.616
Cancellati per altri comuni	1.240
Cancellati per estero	104
Altri cancellati	175
Totale cancellati	1.519
Saldo migratorio	+97
Saldo totale	-418

Fonte: Elaborazione su dati Statistica self-service Regione Emilia-Romagna

I dati della tabella 3 confermano il progressivo calo demografico che interessa i sei comuni in cui opera Asp (saldo totale -418): il saldo migratorio, perlopiù positivo, non riesce a compensare il saldo naturale (-515). Dal 1997 al 2018 il numero dei morti supera sempre il numero dei nuovi nati.

Fig. 2 – *Tasso di crescita naturale dei comuni dell’Emilia-Romagna, anno 2018*



Tasso di crescita naturale = rapporto tra il saldo naturale (differenza fra nati vivi e morti) e la popolazione media di quell’anno, per 1.000 individui.

Fonte: Elaborazione da Statistica self-service Regione Emilia-Romagna

La cartina riportata in figura 2 rappresenta graficamente la situazione del tasso di crescita naturale in tutti i comuni della regione: come si osserva, ad eccezione di Comacchio, i restanti

Comuni in cui opera Asp del Delta Ferrarese si posizionano sui valori più negativi, in linea con i Comuni dell'Appennino emiliano.

Dall'approfondimento qualitativo si riportano alcuni commenti che motivano le diversità dei dati tra Comuni e che sottolineano l'isolamento del territorio – che produce la percezione di sentirsi periferici rispetto ai centri di Ferrara, o Bologna e di essere poco attrattivi, soprattutto per i giovani. La maggioranza degli intervistati testimonia di una certa chiusura e diffidenza culturale, confermata anche da quegli intervistati che provengono da territori non del ferrarese.

Sul tema dell'attrattività si tornerà più avanti, evidenziando le azioni che i Comuni stanno mettendo in campo per migliorare la propria offerta di servizi digitali (es. Codigoro), culturali (es. Comacchio), per sostenere le giovani coppie con figli grazie al sostegno al pagamento dei mutui o alla retta del nido (es. Mesola, Codigoro), per coinvolgere i giovani (es. Fiscaglia). Non manca poi chi afferma tuttavia che, prima della grande crisi economica del 2008-2009, il territorio aveva elementi di attrattività che hanno fatto sì che alcune grandi aziende ritenessero vantaggioso insediarsi anche in questo territorio: si riconosce che, ad esempio, nonostante la rete stradale non sia del tutto adeguata (e presenti, fra gli altri, seri problemi di manutenzione) essa consente tuttavia di connettersi alle grandi arterie di comunicazione (A13, A14, A1, ecc.) in un tempo tutto sommato accettabile e con minori problemi di traffico (rispetto ad altre zone, certamente più al centro di reti di comunicazione ma, proprio per questo, molto più trafficate, con tutto ciò che questo comporta).

A proposito delle diversità tra i sei Comuni - *“A Mesola, come a Codigoro ci sono tanti anziani perché oltre all'invecchiamento demografico, che riguarda tutta l'Italia, i giovani che studiano all'Università rimangono in città (Ferrara, Bologna, Venezia, Ravenna). A Mesola e Codigoro sono nati più bambini che a Lagosanto e Goro ma appunto se ne vanno e rimangono nella città che li ha accolti durante gli studi. A Lagosanto è stata fatta negli ultimi 20 anni una politica urbanistica che ha favorito insediamenti di giovani coppie, provenienti anche da Comacchio (molte giovani coppie si sono spostate a causa degli alti costi del centro storico). Anche l'apertura del polo sanitario ha attirato nuovi abitanti”* (Presidente Asp del Delta Ferrarese).

A proposito di attrattività - *“Da un punto di vista di riduzione della popolazione credo che questi siano territori a bassa attrattività. Nel senso che le opportunità lavorative ci sono, ma forse non è quello che cercano i giovani di oggi. Questa è una zona che è periferica e ci si accorge che è così. In realtà qui non manca niente, a Codigoro per esempio c'è anche il cinema, però c'è questa sensazione di essere alla periferia dell'impero, dove l'impero sono Ferrara e Bologna* (direttore amministrativo Comune di Codigoro).

A proposito di isolamento - *“È un territorio che sotto tanti profili è ai margini delle grandi arterie di sviluppo emiliano romagnole. E' un territorio che storicamente ha tendenze a isolarsi, soprattutto nell'area sulla costa. [...] Il fatto di poter creare accorpamenti, aggregazioni, sinergie con la vicina Bologna non è mai stato nelle corde degli amministratori ferraresi e questo li ha penalizzati”* (Direttore delle risorse umane (HR) ZF-TRW).

“Abbiamo territori ancora molto chiusi culturalmente” (Presidente Asp del Delta Ferrarese).

“Devo dire che la percezione di questo territorio è di essere un po' distanti da tutti e anche a volte poco considerati, soprattutto per quanto riguarda la viabilità. Essendo distanti da tutto avremmo diritto ad avere della viabilità che ci permetta di essere veloci nel raggiungere determinati luoghi strategici del territorio. Ma parlo di essere raggiungibili anche dai turisti. Questa è una doppia medaglia: perché se da un lato noi siamo rimasti uguali a 50 anni fa è dovuto anche al fatto che non siamo stati invasi dal turismo e quindi abbiamo mantenuto il nostro ambiente così com'è. Noi siamo lontani da tutto” (Sindaco di Mesola).

“Abbiamo un'infrastrutturazione che risale agli anni '60 (super strada Romea; non c'è il treno!)” (direttore Consorzio di Bonifica – Pianura di Ferrara).

“Siamo in una provincia di attraversamento nord-sud e abbiamo sempre avuto carenza di strutture. Inoltre, abbiamo anche difficoltà perché il reticolo stradale minore qua oggi è sottoposto ad un traffico importante. Questo reticolo si è creato con la Bonifica, le prime aree che emergevano fuori dall’acqua erano gli argini [...] sugli argini poi costruivi le strade: sembrano strade di montagna perché seguono gli argini. Questa rete è sempre più intasata e quindi si erode. Una volta ci passavano i carrettini, oggi i mezzi pesanti. Da questo collo di bottiglia poi ci si mettono le nutrie!! Le nostre strade poi non hanno una canalizzazione efficace per fronteggiare le violenti piogge portate dal cambiamento climatico. Non c’è la ferrovia!” (Presidente Consorzio di Bonifica – Pianura di Ferrara)

2.1.2 L’invecchiamento e le nascite

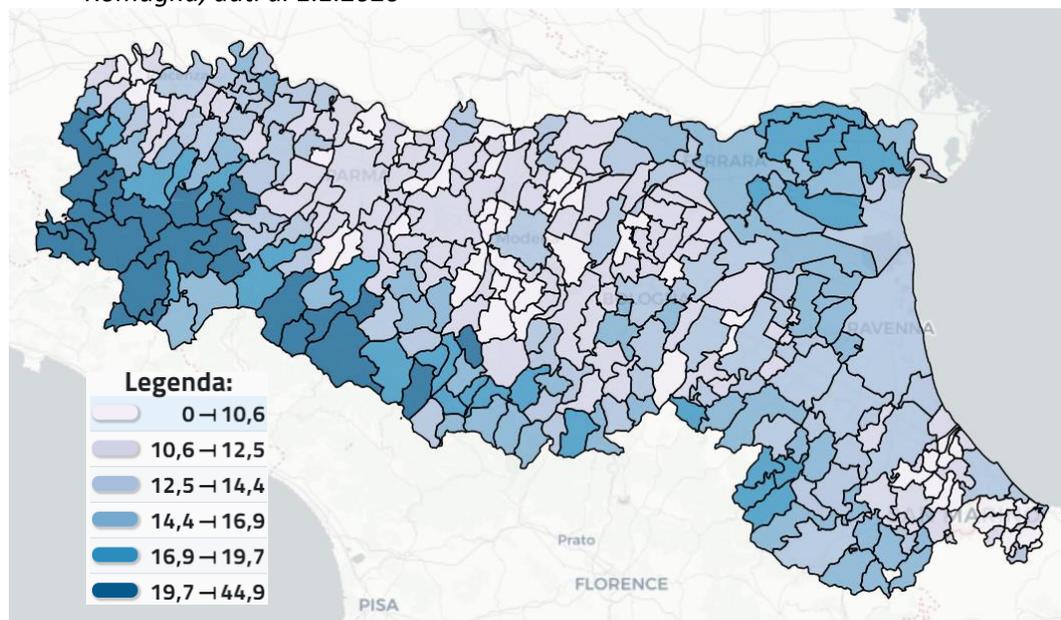
Tab. 4 *Popolazione residente di almeno 75 anni. V.a. e incidenza % su totale popolazione residente, dati al 1.1.2020*

Comune	Popolazione di almeno 75 anni	
	v.a.	% su tot. popolazione
Codigoro	1.963	17,0
Comacchio	2.924	13,2
Lagosanto	654	13,6
Mesola	1.095	16,5
Goro	484	13,3
Fiscaglia	1.426	16,5
Territorio Asp	9.193	15,0
Distretto Sud-Est	14.774	15,3
Provincia Ferrara	51.345	14,9
Regione Emilia-Romagna	574.112	12,8

Fonte: Elaborazione su dati Statistica self-service Regione Emilia-Romagna

Come si vede dalla tabella 4, per gli over 75 si registrano le medesime tendenze degli over 65 anni: i Comuni con la percentuale maggiore di anziani sono Codigoro, Mesola e Fiscaglia, quelli con il dato più basso sono Comacchio, Lagosanto e Goro.

Fig. 3 Incidenza % residenti di almeno 75 anni su totale popolazione residente per i comuni dell'Emilia-Romagna, dati al 1.1.2020



Fonte: Elaborazione da Statistica self-service Regione Emilia-Romagna

I dati della popolazione over 75 anni posizionano il distretto Sud Est su valori elevati, pur non arrivando ai valori massimi raggiunti da alcuni Comuni dell'Appennino emiliano.

I Comuni con l'indice di vecchiaia più elevato sono Codigoro, Mesola e Fiscaglia; di converso, il Comune con il valore più basso è Lagosanto (seguito da Goro e Comacchio).

Tab. 5 Età media al 1.1.2020

Comune	Età media
Codigoro	51,5
Comacchio	49,5
Lagosanto	48,8
Mesola	51,1
Goro	49,3
Fiscaglia	51,7
Distretto Sud-Est	50,1
Provincia Ferrara	49,2
Regione Emilia-Romagna	46,4

Fonte: Elaborazione su dati Statistica self-service Regione Emilia-Romagna

L'età media (vedi tabella 5) conferma il quadro precedente: i Comuni di Codigoro, Mesola e Fiscaglia hanno l'età media più alta (superiore ai 51 anni), Comacchio, Lagosanto e Goro quella più bassa (inferiore ai 50 anni). In particolare, si rileva che Lagosanto è il Comune più giovane, con età media più bassa (48,8 anni).

Tab. 6 N. nati, anni 2002, 2004, 2009, 2014-2018

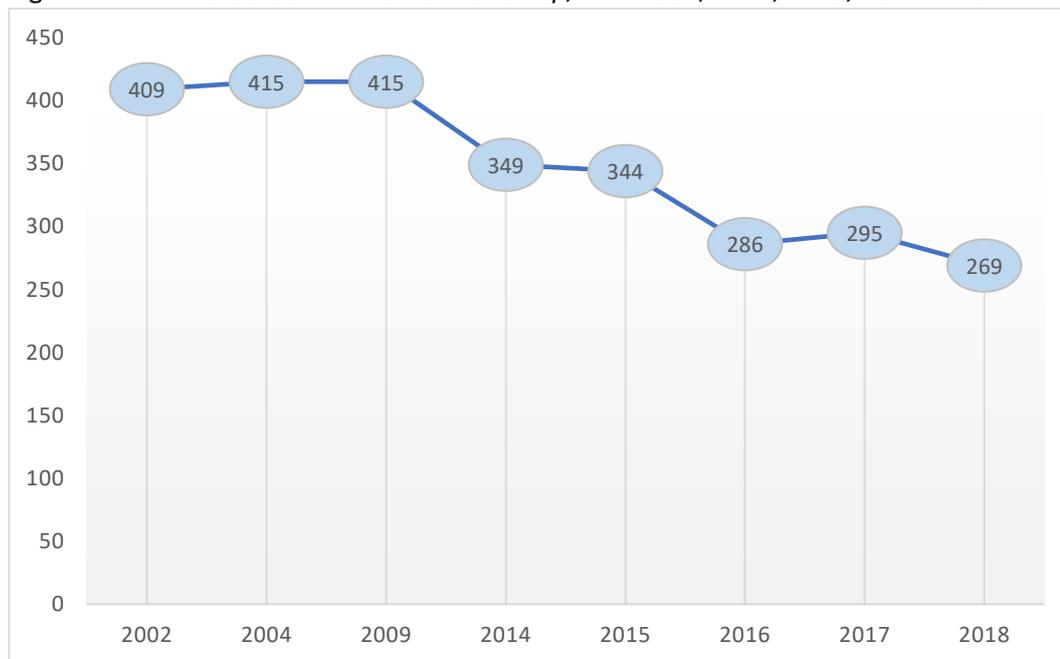
Comune	2002	2004	2009	2014	2015	2016	2017	2018	Var. % 2018- 2017	Var. % 2018- 2009	Var. % 2018- 2002
Codigoro	87	68	60	80	67	45	44	48	+9,1	-20,0	-44,8
Comacchio	164	183	181	123	135	113	112	104	-7,1	-42,5	-36,6
Lagosanto	30	34	31	33	38	32	31	29	-6,5	-6,5	-3,3
Mesola	51	45	47	38	38	34	40	30	-25,0	-36,2	-41,2
Goro	22	38	32	28	29	12	27	26	-3,7	-18,8	+18,2
Massa Fiscaglia	23	15	13	--	--	--	--	--			
Migliaro	15	18	21	--	--	--	--	--			
Migliarino	17	14	30	--	--	--	--	--			
Fiscaglia				47	37	50	41	32	-22,0	-50,0	-41,8
Territorio Asp	409	415	415	349	344	286	295	269	-8,8	-35,2	-34,2
Distretto Sud-Est											
Provincia di Ferrara	2.283	2.492	2.813	2.307	2.160	2.077	2.034	1.988	-2,3	-29,3	-12,9
Regione Emilia-Romagna	35.542	38.075	42.117	36.668	35.813	34.578	33.011	32.400	-1,9	-23,1	-8,8

Fonte: Elaborazione su dati Statistica self-service Regione Emilia-Romagna

Nota: il 2002 è il primo anno con dati disponibili

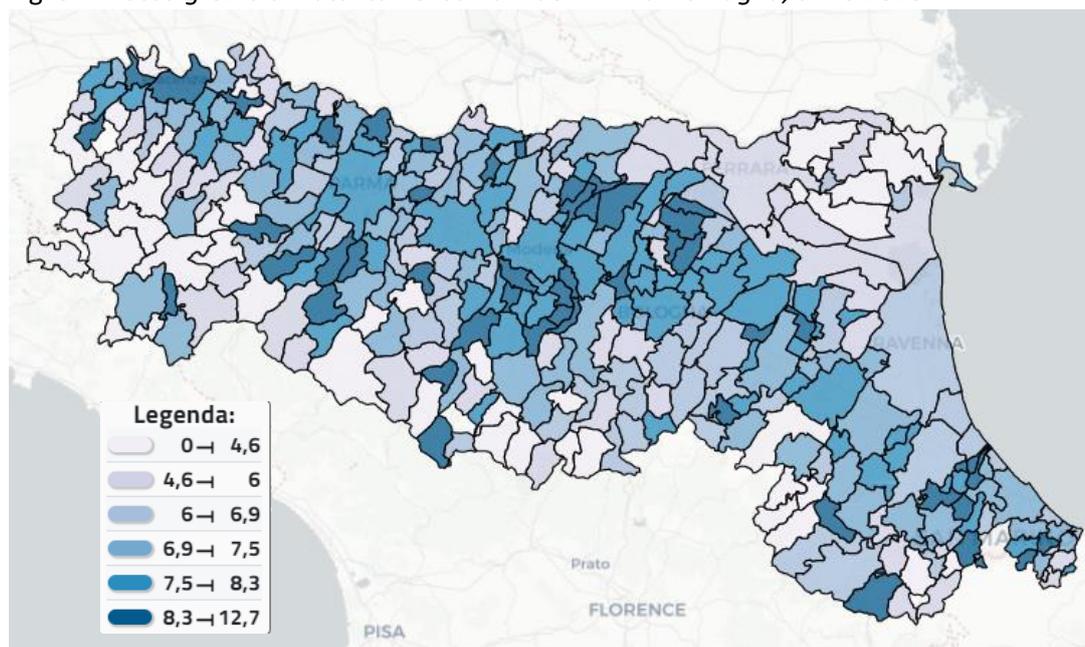
Come mostra la tabella 6, nei comuni afferenti ad Asp c'è stata una significativa flessione dei nuovi nati dal 2002 al 2018 passando da 409 nati a 269. La flessione riguarda tutti i Comuni, anche se, ancora una volta, quelli con il calo maggiore sono Codigoro, Mesola, Fiscaglia, mentre quelli con il calo minore sono Lagosanto, Goro e Comacchio, che nel periodo considerato hanno avuto anche trend lievemente in aumento. La rappresentazione grafica presentata in figura 4 evidenzia graficamente la tendenziale diminuzione dei 'nuovi nati' nei comuni in cui agisce Asp del Delta Ferrarese.

Fig. 4 N. nati nei sei comuni del territorio Asp, anni 2002, 2004, 2009, 2014-2018



Fonte: Elaborazione su dati Statistica self-service Regione Emilia-Romagna

Fig. 5 Tasso grezzo di natalità nei comuni dell'Emilia-Romagna, anno 2018



Note: Tasso grezzo di natalità = Rapporto tra il numero di nati vivi dell'anno e l'ammontare medio della popolazione residente per 1.000.

Fonte: Elaborazione da Statistica self-service Regione Emilia-Romagna

Come evidenzia la cartina regionale di figura 5, il Distretto Sud-est e in generale la provincia di Ferrara presentano i dati più bassi di tasso grezzo di natalità. Tuttavia, ancora una volta emerge l'eccezione di Goro e Lagosanto.

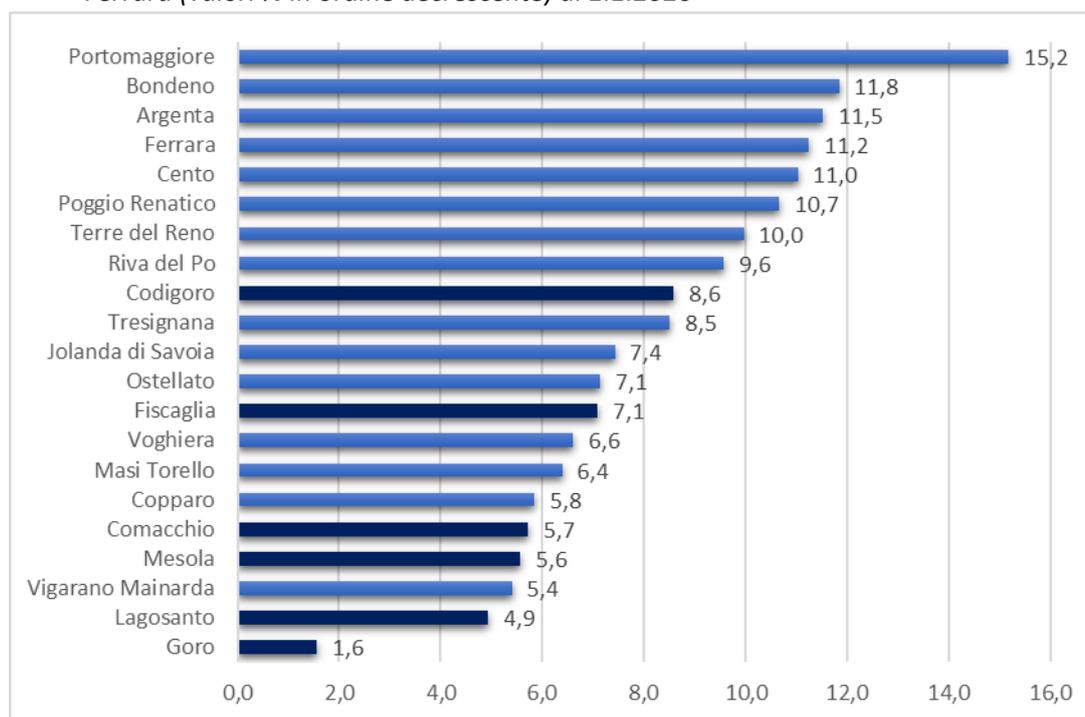
2.1.3 Cittadini stranieri

Tab. 7 *Stranieri residenti, per genere, minori stranieri residenti, incidenza percentuale su totale stranieri residenti e su totale minori residenti. Dati al 1.1.2020*

Comune	N. stranieri residenti			Incidenza % su totale popolazione residente	Minori stranieri residenti	% minori su tot. stranieri	% minori su tot. minori
	M	F	Totale				
Codigoro	470	521	991	8,6	200	20,2	15,7
Comacchio	495	771	1.266	5,7	181	14,3	6,8
Lagosanto	97	140	237	4,9	39	16,5	6,1
Mesola	152	217	369	5,6	71	19,2	9,2
Goro	13	44	57	1,6	4	7,0	0,8
Fiscaglia	152	217	369	4,3	135	36,6	14,1
Territorio Asp	1.379	1.910	3.289	5,7	630	19,2	9,3
Distretto Sud-Est	3.826	4.362	8.188	8,5	1.716	21,0	14,4
Provincia di Ferrara	15.528	18.472	34.000	9,8	7.212	21,2	15,9
Regione Emilia-Romagna	265.072	297.315	562.387	12,6	120.228	21,4	17,2

Fonte: Elaborazione su dati Statistica self-service Regione Emilia-Romagna

Fig. 6 *Incidenza % residenti stranieri sul totale della popolazione residente per comune nella provincia di Ferrara (valori % in ordine decrescente) al 1.1.2020*



Fonte: Elaborazione su dati Statistica self-service Regione Emilia-Romagna
Media sei comuni territorio Asp: 5,7%

Come si evince dalla tabella 7 e dalla figura 6, nel territorio di Asp la percentuale di stranieri sul totale della popolazione è di 5,7%, la percentuale più bassa rispetto al distretto (8,5%), alla provincia (9,8%) e soprattutto alla regione (12,6%). Stessa situazione anche per i minori stranieri, numericamente meno presenti, sia rispetto al totale della popolazione straniera che al totale dei minori, rispetto al distretto e alla provincia. Tale dato può essere messo in relazione anche al trend negativo della popolazione residente e delle nascite precedentemente rilevato.

Tab. 8 *N. stranieri residenti, anni 2005, 2009, 2014-2020 (dati al 1° gennaio), variazione % 2020-2019, 2020-2009, 2020-2005*

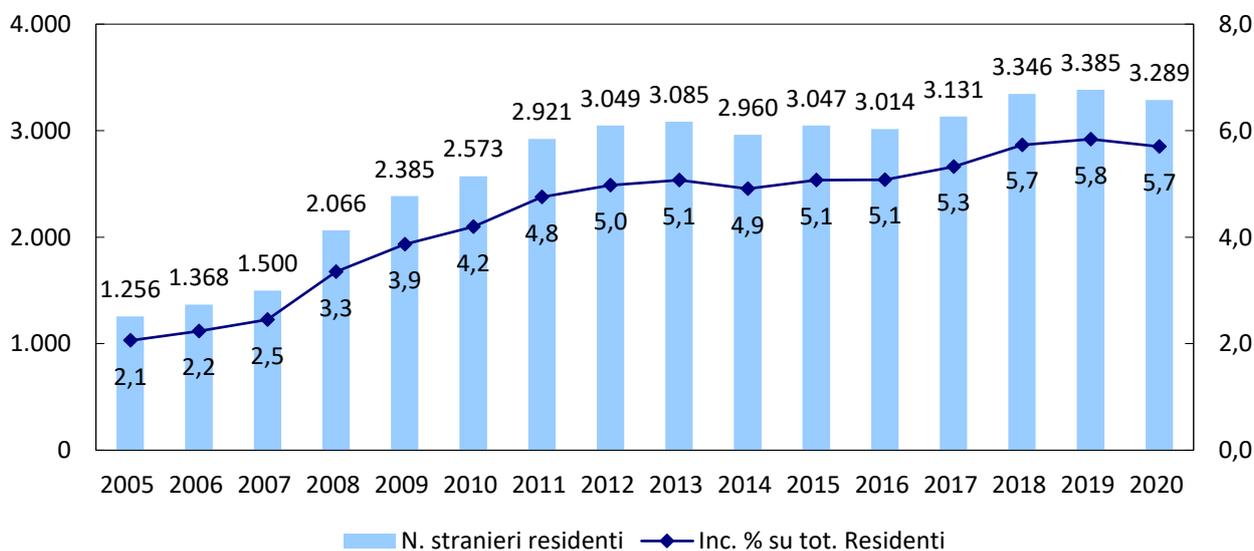
	2005	2009	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variaz. % 2020-2019	Variaz. % 2020-2009	Variaz. % 2020-2005
Codigoro	229	519	781	772	735	812	922	947	991	4,6	90,9	332,8
Comacchio	548	951	1.047	1.073	1.114	1.138	1.198	1.219	1.266	3,9	33,1	131,0
Lagosanto	38	143	208	218	213	218	239	231	237	2,6	65,7	523,7
Mesola	163	262	321	328	331	322	322	356	369	3,7	40,8	126,4
Goro	37	61	49	54	59	62	64	60	57	-5,0	-6,6	54,1
Fiscaglia	241 ^a	449 ^a	554	602	562	579	601	572	369	-35,5	-17,8	53,1
Territorio Asp	1.256	2.385	2.960	3.047	3.014	3.131	3.346	3.385	3.289	-2,8	37,9	161,9
Distretto Sud-Est	3.168	5.856	7.447	7.476	7.265	7.265	7.579	7.862	8.188	4,1	39,8	158,5
Provincia di Ferrara	11.294	21.985	29.694	30.300	30.049	30.367	31.638	32.749	34.000	3,8	54,7	201,0
Regione E-Romagna	257.233	421.509	536.022	538.236	534.614	531.028	538.677	551.222	562.387	2,0	33,4	118,6

Note: ^a: Somma dati di Migliaro, Migliarino, Massa Fiscaglia.

Fonte: Elaborazione su dati Statistica self-service Regione Emilia-Romagna

Nel corso del decennio 2005-2015 (tabella 8, figura 7) la popolazione straniera è raddoppiata, passando da 1256 persone a 3047; la crescita, seppur più ridotta, è proseguita fino al 2019 (arrivano a 3385 residenti stranieri). All' 1/1/2020 si registra invece un lieve calo della popolazione straniera (-2,8%).

Fig. 7 *Popolazione residente straniera e incidenza % sul totale dei residenti nei sei comuni del territorio Asp. Anni 2005-2020 (dati al 1° gennaio)*



Fonte: Elaborazione su dati Statistica self-service Regione Emilia-Romagna

Dalle interviste emergono elementi interpretativi sui dati della popolazione immigrata straniera: in particolare, secondo alcuni, i dati sottostimano l'effettiva presenza di stranieri, soprattutto data la presenza di tanti lavoratori stagionali occupati nell'agricoltura. Un intervistato rileva una presenza significativa, probabilmente irregolare, di manodopera straniera:

“gli stranieri ci sono, ci sono tante aziende agricole, raccolgono le fragole e sono tutti stranieri. Soprattutto appunto lavoratori agricoli e badanti...a Codigoro ce ne sono tanti. A Goro sposano le brasiliane, la città

non ha stranieri nella pesca non ha quasi badanti, ma le straniere sono essenzialmente quelle. Noi abbiamo l'agricoltura, la pesca ecc. in cui abbiamo lavoro nero” (Presidente Asp del Delta Ferrarese).

Nonostante questo problema del ‘lavoro sommerso’, come sottolinea un imprenditore agricolo, la manodopera straniera in agricoltura è ormai una risorsa fondamentale:

“un tempo c’era una manodopera femminile che contribuiva al reddito familiare, ma oggi fra i locali c’è molta poca disponibilità ad avvicinarsi al lavoro agricolo, per cui si utilizza la manodopera straniera che si adatta di più. Poi anche con loro non è facile: quindi da circa 7-8 anni mi rivolgo a manodopera dal Marocco (dove abitano in Italia non lo so, perché quando mandi il Cud del licenziamento ti torna indietro... uno o due so per certo che abitano nel Basso Ferrarese, altri non so). Quest’anno li ho utilizzati anche nella pulitura delle arachidi” (Imprenditore agricolo).

2.1.4 Le famiglie

Le famiglie residenti nei sei comuni del territorio di Asp sono 27.114 all’1/1/2020, di queste quasi il 70% sono formate da un massimo due componenti: per la precisione il 36,2% è formato da un componente e il 32,8% da due componenti (cfr. tabella 9 e figura 8).

Le famiglie formate da tre componenti sono il 18,9%, seguono poi quelle con quattro componenti 9,6.

Le percentuali di famiglie per numero di componenti presenti nel territorio di Asp sono molto simili a quelle del distretto e, tutto sommato, abbastanza in linea con quelle della provincia.

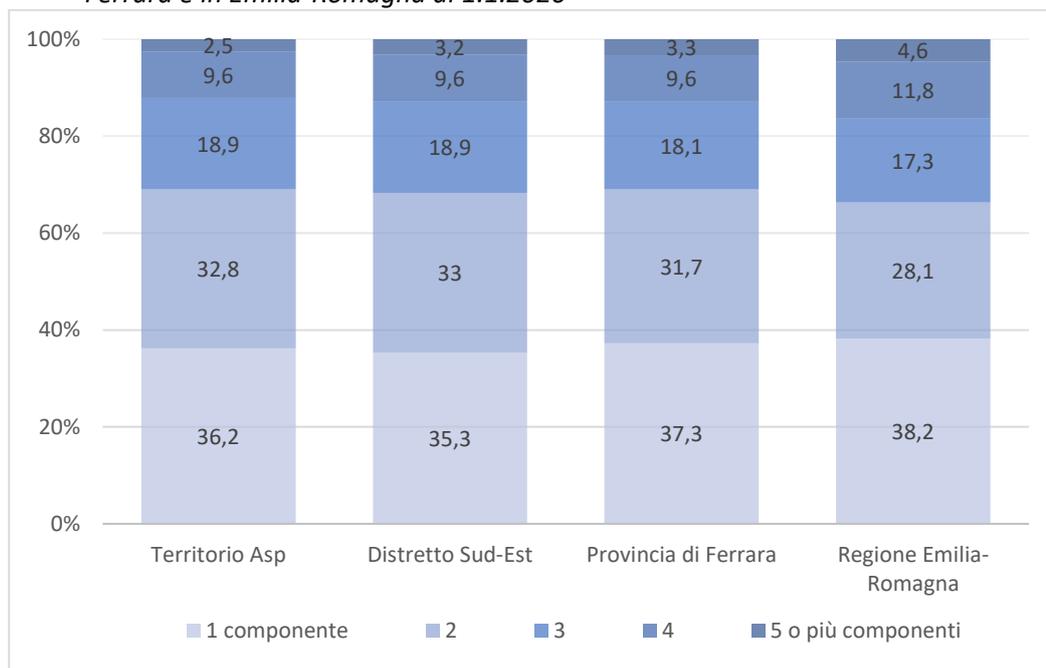
Si tratta di un dato in linea con le caratteristiche di una popolazione prevalentemente adulta-anziana e con una ormai consolidata tendenza all’assottigliamento dei nuclei famigliari.

Tab. 9 *Famiglie residenti per numero di componenti nei comuni del territorio Asp, nel distretto di Sud-Est, in provincia di Ferrara e in Emilia-Romagna al 1.1.2020*

Comune	1 componente	2 componenti	3 componenti	4 componenti	5 componenti	6 o più componenti	Totale
Codigoro	1.938	1.900	1.069	465	79	37	5.488
Comacchio	4.432	3.164	1.836	1.065	211	64	10.772
Lagosanto	670	708	467	264	37	10	2.156
Mesola	961	1.060	617	299	68	25	3.030
Goro	457	562	374	178	36	8	1.615
Fiscaglia	1.359	1.491	765	328	78	32	4.053
Territorio Asp	9.817	8.885	5.128	2.599	509	176	27.114
<i>% riga</i>							
Codigoro	35,3	34,6	19,5	8,5	1,4	0,7	100,0
Comacchio	41,1	29,4	17,0	9,9	2,0	0,6	100,0
Lagosanto	31,1	32,8	21,7	12,2	1,7	0,5	100,0
Mesola	31,7	35,0	20,4	9,9	2,2	0,8	100,0
Goro	28,3	34,8	23,2	11,0	2,2	0,5	100,0
Fiscaglia	33,5	36,8	18,9	8,1	1,9	0,8	100,0
Territorio Asp	36,2	32,8	18,9	9,6	1,9	0,6	100,0
Distretto Sud-Est	35,3	33,0	18,9	9,6	2,2	1,0	100,0
Provincia di Ferrara	37,3	31,7	18,1	9,6	2,3	1,0	100,0
Regione Emilia-Romagna	38,2	28,1	17,3	11,8	3,2	1,4	100,0

Fonte: Elaborazione su dati Statistica self-service Regione Emilia-Romagna

Fig. 8 N. componenti famiglie residenti nei comuni del territorio Asp, nel distretto di Sud-Est, in provincia di Ferrara e in Emilia-Romagna al 1.1.2020



Fonte: Elaborazione su dati Statistica self-service Regione Emilia-Romagna

Il numero medio dei componenti famigliari è così distribuito: Codigoro 2,08, Comacchio 2,04, Lagosanto 2,22, Mesola 2,19, Goro 2,26, Fiscaglia 2,11. Quindi il valore più basso si registra a Comacchio e Codigoro e il valore più elevato a Goro: questi tre Comuni si discostano dalle medie del distretto (2,14), della provincia (2,11) e della Regione (2,19).

Per quanto riguarda la percentuale di famiglie unipersonali sul totale delle famiglie residenti nei sei Comuni la situazione è la seguente: Codigoro 35,3%, Comacchio 41,1%, Lagosanto 31,1%, Mesola 31,7%, Goro 28,3%, Fiscaglia 35,5%. Quindi Comacchio ha la percentuale maggiore di famiglie unipersonali mentre Lagosanto ha la percentuale più bassa. Il dato distrettuale è di 36,7%, quello provinciale 37,4%, quello regionale 38,2%.

2.2 L'economia del territorio

Nel Patto per il lavoro sottoscritto nel 2018 dalla Provincia di Ferrara, dalla Regione Emilia-Romagna, dalla Provincia di Ferrara, dall'Università, dai Comuni, dalla Camera di Commercio, dall'Associazione delle imprese e dai sindacati il contesto economico-occupazione e sociale è descritto con le seguenti caratteristiche:

- l'economia provinciale, sebbene in miglioramento, fatica a seguire il dinamismo delle altre province della regione;
- la crescita economica è sotto la media regionale;
- il tasso di disoccupazione è ancora sopra la media regionale;⁶
- esiste una notevole differenza nel reddito pro-capite provinciale e il resto della regione;
- si rileva una scarsa propensione all'imprenditoria;

⁶ Non appena disponibile, saranno in seguito indicati i dati più aggiornati relativi all'occupazione.

- si registra un alto indice di invecchiamento (soprattutto nell'Unione dei Comuni del Delta del Po e nell'Unione Terra e Fiumi);

- si assiste al fenomeno dello spopolamento specialmente nel Basso Ferrarese.

In particolare, il Patto per il lavoro, analizzando il territorio del Basso Ferrarese lo definisce come segue: “esso rappresenta uno straordinario ecosistema caratterizzato, tuttavia, da grande fragilità, in particolare sotto la pressione degli effetti del cambiamento climatico. Il sistema di gestione idraulica con l'enorme e complesso reticolo di canali, il controllo del ciclo idrico, il sistema vallivo devono coesistere con un'agricoltura sempre più incentrata sulla sostenibilità dei cicli produttivi e sulla qualità della produzione, valorizzando i fattori di punta specifici del territorio che non hanno ancora dispiegato appieno il loro potenziale di crescita in termini di innovatività e capacità di attrarre nuovi imprenditori agricoli” (Patto per il lavoro – Focus Ferrara, 28/2/2018, pp.6-7).

E proprio l'agricoltura costituisce uno dei settori indicato nel Patto nel quale creare “buona occupazione”, soprattutto per i giovani.

I dati di seguito presentati riguardanti il tessuto produttivo e occupazionale, pur confermando l'analisi riportata nel Patto per il lavoro, entrano nel dettaglio della situazione dei sei Comuni in cui opera Asp.

2.2.1 Alcune caratteristiche dei settori produttivi

L'agricoltura (al cui interno è compresa la pesca) e il commercio (al cui interno è compreso il turismo) sono i due comparti più importanti della provincia di Ferrara, del Distretto Sud-Est e dei sei Comuni in cui opera Asp del Delta Ferrarese (vedi tabella 10). Per quanto riguarda questi ultimi, la percentuale di imprese di agri-pesca va dall'86% di Goro (dove prevalgono le imprese legata alla pesca e all'acquacoltura) al 22,3% di Comacchio (cfr tabella sottostante).

Tab. 10 % di imprese agri – pesca su totale delle imprese locali. Sei Comuni area bassa ferrarese in cui opera Asp (2018)

	Imprese attive 2018	% imprese agri-pesca su tot aziende
Goro	1223	86,1
Mesola	858	49,5
Codigoro	1049	29,8
Fiscaglia	779	25,2
Lagosanto	367	23,4
Comacchio	2839	24,3

Fonte: CFP Cesta su dati Camera di Commercio

Come si osserva dalla tabella 11, dopo l'agricoltura, il settore più rilevante è il commercio (comprendente il comparto turistico): esso comprende il 44,4% delle imprese presenti nel territorio di Asp, un dato superiore a quello provinciale e regionale.

Tab. 11 Distribuzione percentuale delle imprese per macrosettore economico di attività, 2017

	Territorio Asp	Distretto Sud-Est	Provincia Ferrara	Emilia- Romagna
Industria s.s.	7,5	8,8	8,5	10,1
Costruzioni	17,4	16,9	13,0	12,1
Commercio, trasporti, alberghi, ristoranti	44,4	42,1	35,3	32,7
Altri servizi*	30,7	32,2	43,2	45,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
N	4.119	6.320	24.254	366.862

Note: I dati relativi alla provincia e alla regione non comprende Riva del Po e Tresignana, di cui non sono disponibili informazioni. * Tutto ciò che è terziario e che non rientra in “Commercio, alberghi e ristoranti”, per es. attività immobiliari, banche, formazione, consulenza, servizi alla persona (estetista, ecc.) e alle imprese (pulizie), i servizi sanitari, ecc.

Fonte: Elaborazione su dati Asia e Stria - Regione Emilia-Romagna

Nel territorio in cui opera Asp sono presenti la maggior parte degli esercizi alberghieri a livello distrettuale (40 su 48) e la maggioranza degli esercizi turistici non alberghieri (90 su 123), ossia quella pluralità di strutture di accoglienza (bed & breakfast, alloggi, ecc.) che si sono maggiormente diffuse negli ultimi anni di sviluppo del turismo (vedi tabella 12).

Tab. 12 *Esercizi alberghieri e non alberghieri e relativi posti letto, 2012*

	Territorio Asp	Distretto Sud-Est	Provincia Ferrara	Emilia- Romagna
Esercizi alberghieri	40	48	102	4.480
Esercizi alberghieri per 10.000 residenti	6,6	4,7	2,9	10,1
Esercizi turistici non alberghieri	90	123	291	4.135
Esercizi non alberghieri per 10.000 residenti	14,9	12,1	8,2	9,3
Letti esercizi alberghieri	3.848	4.069	7.049	295.360
Letti esercizi alberghieri per 1.000 residenti	64	40	20	66
Letti esercizi non alberghieri	24.762	25.264	27.232	146.718
Letti esercizi turistici non alberghieri per 1.000 residenti	410	249	77	33

Note: I dati relativi alla provincia e alla regione non comprende Riva del Po e Tresignana, di cui non sono disponibili informazioni.

Fonte: Elaborazione su dati Asia e Stria - Regione Emilia-Romagna

Per quanto riguarda il *settore manifatturiero*⁷, la provincia di Ferrara, rispetto alla media della regione, soffre storicamente di un forte differenziale in termini di sviluppo e crescita, nonché nella capacità di creare valore aggiunto, soprattutto a causa di una manifattura meno evoluta rispetto ad altri contesti territoriali.

Nonostante le tante difficoltà sul piano dello sviluppo economico, sono stati fatti anche molti ‘passi avanti’, citati dagli intervistati che da più tempo lavorano o vivono nei sei Comuni.

Sul fronte industriale, ad esempio, il Sindaco di Fiscaglia racconta che negli anni Novanta i Comuni si sono accordati per creare un polo industriale ad Ostellato a scapito di altri Comuni del Basso Ferrarese, una scelta voluta anche da quanti sostenevano la tutela dell’ambiente (“*e ora ci ritroviamo ad avere tanti pendolari che lavorano lì, ma che provengono dai nostri territori*”). Secondo il Direttore delle risorse umane (HR) ZF-TRW nel territorio ci sono alcune condizioni che le aziende apprezzano:

“Le Aziende apprezzano la disponibilità di manodopera locale che, una volta formata, garantisce un bassissimo turn over; il basso – all’epoca – costo del terreno, la viabilità tutto sommato oggi come oggi è buona: a 150 metri c’è la superstrada, Ferrara Mare, pur essendo una carrettiera un po’ disastrosa, è una strada che ti porta direttamente a Bologna sull’A13. Tutto sommato con tempi anche buoni rispetto a quello che oggi accade in metropoli più grandi. La viabilità per quanto sia certamente limitata...è comunque meglio che in altri territori” (Direttore delle risorse umane (HR) ZF-TRW).

⁷ Info tratte da “Annuario socio economico ferrarese” (edizioni 2019 e 2020) redatto dal CDS cultura di Ferrara.

Anche se a livello di infrastrutture (internet, sistema fognario) la situazione nel tempo non è migliorata.

Gli anni Novanta sono citati come un periodo di grandi investimenti pubblici nel settore agricolo le cui conseguenze si sono palesate negli anni duemila: c'è stato un forte aumento degli addetti alla pesca, grazie all'attività del Consorzio di Bonifica - Pianura di Ferrara si è sviluppato il settore vivaistico e orticolo che trova nelle sabbie la condizione migliore. Inoltre, l'apertura di aziende di trasformazione del prodotto agricolo (es Conserva Italia) ha, negli ultimi dieci anni, portato nel territorio lavorazioni che solitamente erano più frequenti nelle province limitrofe (a Ravenna o a Bologna).

Alcuni intervistati riconoscono, poi, i vantaggi dell'essere 'Area interna' in termini di fruizione di risorse economiche e progettualità mirate e di sgravi fiscali (agevolazioni sull'Irap).

Infine, alcuni intervistati, per quanto riguarda il turismo, sottolineano che si tratta di un settore sul quale l'Ente Parco Delta Po e alcuni Comuni – primo tra tutto Comacchio – sono impegnati nel mettere in campo progetti di sviluppo di turismo sostenibile, di allungamento della stagione turistica, di promozione dei vari luoghi -paesaggi naturalistici presenti.

Viene anche riconosciuto che lo stesso progetto "Fare ponti" ha tra le varie azioni anche lo sviluppo del turismo con azioni finalizzate a mettere in collegamento e/o completare percorsi ciclabili o fluviali. L'imperativo del progetto è fare sistema e incentivare le collaborazioni tra Comuni, e tra questi e il privato.

La mancanza di sistema o la frammentazione (di competenze, di azioni messe in campo) è indicata da molti come il problema principale nella realizzazione di un maggiore sviluppo economico del territorio: dalle interviste emergono tante progettualità, ma effettivamente non sempre emerge una conoscenza completa delle azioni in campo da parte degli intervistati.

Come indicato nel primo capitolo, il territorio dei sei Comuni presenta geografie e confini variabili: una parte dei Comuni afferenti ad Asp del Delta Ferrarese rientra infatti nel Parco del Delta, un'altra parte nell'Area interna (e quindi è coinvolta nel progetto Fare Ponti), tutti sono soci del Gal. I comuni, ovviamente, appartengono al distretto socio-sanitario, nel quale sono presenti due ambiti ottimali e due Unioni di Comuni. Ognuna di queste 'aggregazioni territoriali' ha una propria progettualità e una propria gestione.

Si riportano infine alcuni stralci dalle interviste che riprendono questioni riguardanti i cambiamenti avvenuti negli ultimi decenni, con particolare attenzione al settore turistico.

Dicono gli intervistati

"Anche se Comacchio rappresenta tutt'oggi l'85 per cento del movimento turistico della provincia, aveva un ruolo molto marginale, non aveva una politica turistica fino a qualche anno fa, si accodava a quella della provincia. Oggi ha acquisito tutte le competenze turistiche che sono passate appunto a Comacchio e non a Ferrara e questo è emblematico. Il Comune di Comacchio gestisce il sito turistico provinciale e gestisce i più importanti canali di promozione turistica provinciale. Non ha tuttavia un orizzonte di riferimento solo provinciale: per la valorizzazione ambientale è fortemente orientata a collaborare anche con la provincia di Ravenna. Inoltre, facciamo progetti di sviluppo con Goro, Codigoro e Mesola, oltretutto con Ferrara ovviamente". (Dirigente del settore servizi alla persona, del turismo e servizi culturali di Comacchio).

"Dal 2006 abbiamo intrapreso la strada dell'accessibilità per persone con problemi motori che si spostano con le carrozzine o che hanno difficoltà a muoversi. Abbiamo visto che in poco tempo si è creato un certo interesse. In Europa il tema della disabilità è molto sentito, si fa fatica a trovare posti adeguati al soggiorno. Le persone con queste esigenze si spostano insieme e hanno dei tempi di permanenza lunghi,

quando trovano un posto in cui stanno bene ci stanno per un bel periodo e chiedono un servizio adeguato alla loro condizione. Vediamo che ogni anno questo tipo di clientela aumenta, anche perché tra di loro c'è tanto passaparola, specialmente gli stranieri, abbiamo un bel ritorno di clientela, senza fare tanta promozione. Avendo un territorio pianeggiante si presta molto a questo tipo di clientela” (Titolare camping Florenz).

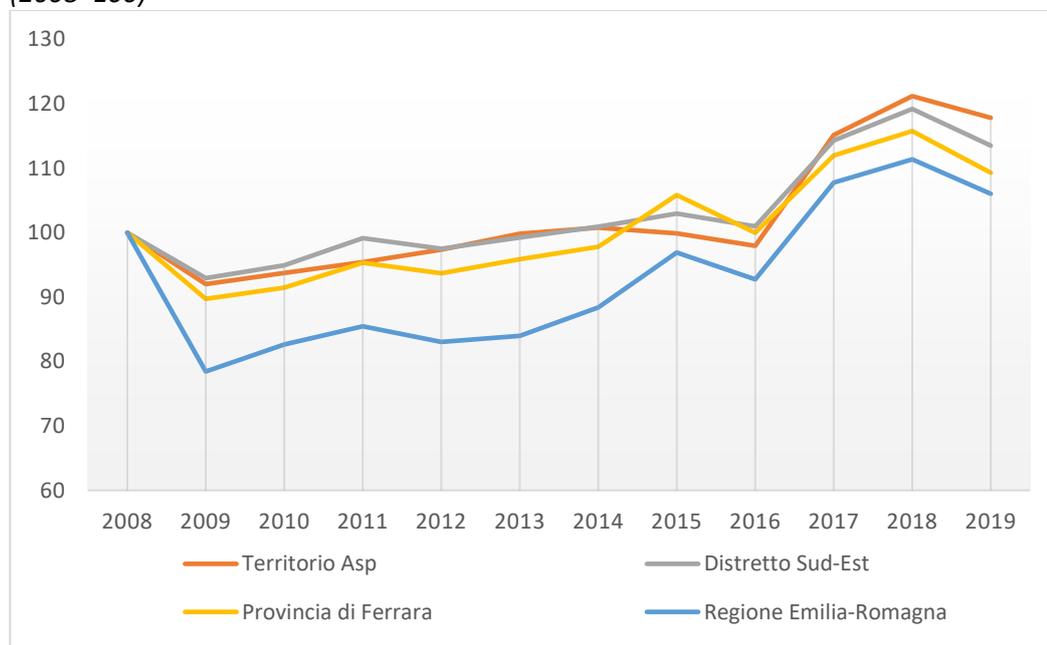
“Tutto quello che riguarda la lentezza è un punto di forza di questo territorio, perché una delle cose positive dell'essere periferici è che si è fuori da determinate dinamiche della vita cittadina o di chi vive in questi contesti. Quindi chi viene da fuori cerca proprio questa lentezza, cerca questa tranquillità quotidiana. [...] Noi stiamo portando avanti diverse iniziative sul turismo naturalistico, sullo slow-food, sul turismo lento, il turismo ciclabile...valorizziamo i punti deboli e li trasformiamo in punti di forza”. (Direttore amministrativo Comune di Codigoro).

“Per noi è importante il collegamento tra Ferrara e l'Abbazia di Pomposa, il corso d'acqua per questo collegamento è il Volano. La prima cosa che abbiamo fatto quindi è stata rendere mobili dei ponti, che impedivano il transito di certi tipi di imbarcazioni. Lungo il corso del fiume abbiamo diverse attività, diverse darsene mai sfruttate. Questo permetterebbe di arrivare senza fatica nel Delta direttamente con la barca. Dobbiamo ricostruirci la nostra autorevolezza, rispetto ad altri territori si è rimasti troppo con la testa sotto la sabbia” (Sindaco di Fiscaglia).

2.2.2 Caratteristiche delle dinamiche occupazionali

Nel presente capitolo si analizzano alcuni dati sugli avviamenti complessivi all'occupazione (in generale e per settore), significativi per comprendere il dinamismo dei comparti produttivi, soprattutto per le nuove generazioni.

Fig. 9 N. avviamenti in territorio Asp, distretto Sud-Est, provincia di Ferrara, anni 2008-2019. N. indice (2008=100)



A partire dal 2009 il numero di avviamenti nel territorio di Asp risulta in crescita fino al 2019, seppur non in modo costante (ad es. nel 2016 si registra un calo). Il trend è in linea con i dati del distretto e della provincia di Ferrara. Risultano invece superiori a quelli regionali (vedi figura 9).

Nei comuni in cui opera Asp il numero di avviamenti femminili supera quelli maschili: si tratta di un trend che si è mantenuto costante nell'ultimo decennio, con percentuali di avviamenti femminili che vanno dal 63% (2008), al 53% (2019). Percentuali simili si rintracciano a livello distrettuale e

provinciale fino al 2017: dal 2018, tuttavia, nel distretto e nella provincia di Ferrara gli avviamenti degli uomini superano quelli delle donne, sovvertendo una dinamica 'storica'. La presenza femminile nel mondo del lavoro (con contratti regolari) è quindi ben radicata e, per il territorio di Asp, ancora prevalente rispetto agli avviamenti maschili. La maggioranza della manodopera femminile occupata nel lavoro stagionale proviene dai Paesi dell'Europa orientale (fonte "Annuario socio-economico ferrarese" edizione 2019 e 2020).

Tab. 13 – *Distribuzione avviamenti per età, territorio Asp, distretto Sud-Est, provincia di Ferrara, anno 2019*

	15-24 anni	25-29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50 anni e più	Totale	N
Territorio Asp	18,3	11,6	20,0	25,2	24,9	100,0	17.309
Distretto Sud-Est	17,3	12,1	20,6	24,8	25,2	100,0	26.606
Provincia di Ferrara	17,2	13,1	21,6	24,2	23,9	100,0	71.277
Regione Emilia-Romagna	20,0	15,8	24,1	22,0	18,1	100,0	911.961

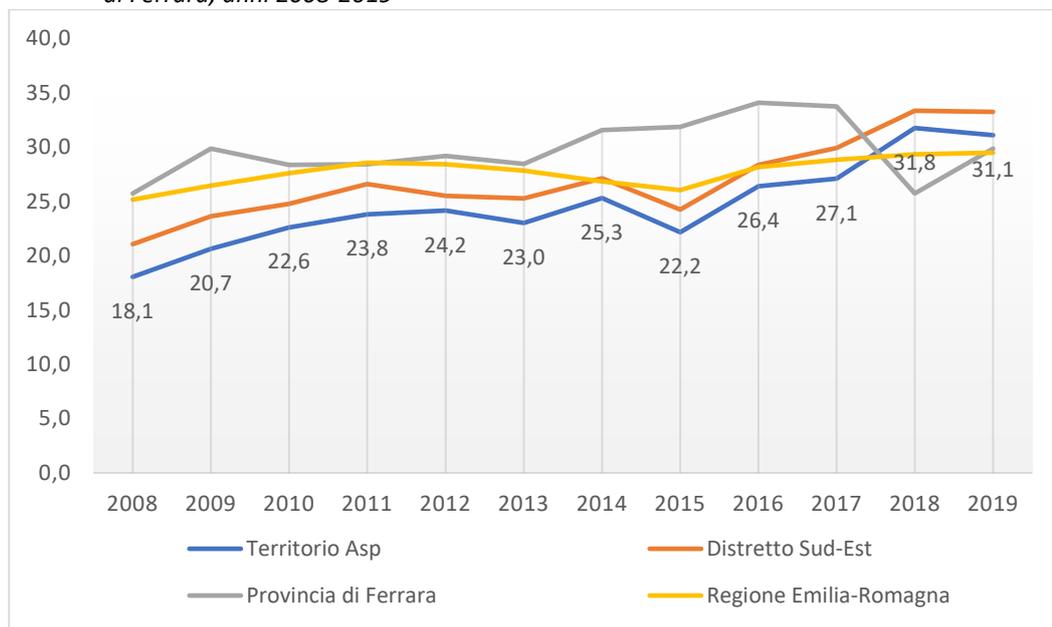
Note: L'analisi si riferisce al lavoro dipendente, che comprende i contratti a tempo indeterminato, determinato, apprendistato e somministrato attivati nelle imprese pubbliche e private. Sono esclusi i contratti di lavoro intermittente e quelli attivati da famiglie e convivenze (lavoro domestico).

Fonte: Elaborazione su dati Siler – Agenzia regionale Lavoro Emilia-Romagna

Come si vede in tabella 13, il dato che contraddistingue il territorio di Asp è l'elevata percentuale di avviamenti nella fascia 15-24 anni (18,3%), la più alta a livello di distretto e provincia. Tale dato registra un fenomeno noto da tempo e legato alla forte attrattività del comparto della pesca (in particolare, l'acquacoltura ossia l'allevamento delle vongole) proprio per i lavoratori più giovani, già dai 15 anni. Questo dato si accompagna infatti ad un tasso molto elevato di dispersione scolastica, che in alcuni Comuni del distretto – es. a Goro e Comacchio – raggiunge il 22-24%.

Nei sei Comuni in cui opera Asp il numero di avviamenti di cittadini stranieri è progressivamente aumentato nell'ultimo decennio, passando dal 18% del 2008 al 31% del 2019 (vedi figura 10). Il medesimo trend è presente a livello distrettuale e provinciale. Il trend ha avuto un rallentamento solamente nel 2015 (dati territori Asp e distretto Sud-Est). Secondo alcuni documenti già citati dal 2014 si è registrato un calo della manodopera straniera in quanto sono risultati maggiormente attrattivi in termini economici altri Paesi europei (come Gran Bretagna, Germania, Francia, Belgio) – Cfr Annuario socio-economico ferrarese, 2019, pag. 232.

Fig. 10 – Peso percentuale avviamenti cittadini stranieri su totale avviamenti, territorio Asp, distretto Sud-Est, provincia di Ferrara, anni 2008-2019



Il dato del territorio di Asp è allineato con quello del distretto per tutto il periodo analizzato; alcune differenze di trend emergono invece con il dato provinciale: fino al 2017 la percentuale di avviamento di cittadini stranieri nel distretto era inferiore a quella della provincia di Ferrara, poi nel 2018 e 2019 il trend si è invertito.

Tab. 14 – Distribuzione avviamenti per settore economico di attività, territorio Asp, distretto Sud-Est, provincia di Ferrara, anno 2019

	Agricoltura	Industria s.s.	Costruzioni	Commercio, alberghi e ristoranti	Altre attività dei servizi*	Totale	N
Territorio Asp	43,8	9,5	1,4	22,6	22,8	100,0	17.309
Distretto Sud-Est	46,8	11,7	1,7	18,0	21,8	100,0	26.606
Provincia di Ferrara	42,7	10,6	3,2	17,4	26,2	100,0	71.277
Regione Emilia-Romagna	15,6	15,8	4,4	23,3	40,9	100,0	911.961

Note: L'analisi si riferisce al lavoro dipendente, che comprende i contratti a tempo indeterminato, determinato, apprendistato e somministrato attivati nelle imprese pubbliche e private. Sono esclusi i contratti di lavoro intermittente e quelli attivati da famiglie e convivenze (lavoro domestico).

* Comprende tutto ciò che è terziario e non rientra in commercio, alberghi, ristoranti, quindi banche, attività immobiliari, consulenza, servizi alla persona (es. estetiste), servizi alle imprese (pulizie), servizi sanitari ecc.

Fonte: Elaborazione su dati Siler – Agenzia regionale Lavoro Emilia-Romagna

Come si vede nella tabella 14, nel territorio di Asp, il peso del settore agricolo è decisamente più alto degli altri settori di attività, relativamente agli avviamenti al lavoro: esso assorbe il 43,8% del totale degli avviamenti. Il dato è in linea con la situazione del distretto e della provincia di Ferrara (complessivamente un territorio a vocazione fortemente agricola), mentre è molto alto rispetto al dato regionale, nonostante il comparto agricolo costituisca in regione un settore rilevante.

Rispetto al commercio, alberghi e ristoranti assorbono il 22,6% di avviamenti (dato maggiore a quello del distretto e della provincia); il 22,8% degli avviamenti riguarda altri servizi (come banche,

estetiste, parrucchieri, sanità, ecc.). Segue l'industria con il 9,4% legato ad alcune aziende manifatturiere e di trasformazione dei prodotti agricoli.

La tabella 15 mostra che il tipo di contratto più diffuso è quello a tempo determinato: come nel resto dei territori è il primo tipo di contratto. Tuttavia, ciò che caratterizza il territorio di Asp è la percentuale: il 91% dei contratti è a tempo determinato, mentre a livello di provincia è del 81,8% e a livello regionale è del 66,7%.

Tab. 15 *Distribuzione avviamenti per tipo di contratto, territorio Asp, distretto Sud-Est, provincia di Ferrara, anno 2019*

	Apprendi- stato	Indetermi- nato	Determinato	Sommini- strato*	Totale	N
Territorio Asp	2,7	3,4	91,0	2,9	100,0	17.309
Distretto Sud-Est	2,3	4,3	89,2	4,2	100,0	26.606
Provincia di Ferrara	2,4	7,4	81,8	8,4	100,0	71.277
Regione Emilia-Romagna	5,2	12,1	66,7	16,0	100,0	911.961

Note: L'analisi si riferisce al lavoro dipendente, che comprende i contratti a tempo indeterminato, determinato, apprendistato e somministrato attivati nelle imprese pubbliche e private. Sono esclusi i contratti di lavoro intermittente e quelli attivati da famiglie e convivenze (lavoro domestico).

* Ex lavoro interinale

Fonte: Elaborazione su dati Siler – Agenzia regionale Lavoro Emilia-Romagna

Anche per quanto riguarda la dichiarazione di immediata disponibilità (DID) i comuni afferenti ad ASP segnalano una percentuale maggiore di disponibili al lavoro rispetto al distretto e alla provincia (tab. 16).

Tab. 16 *Distribuzione Dichiarazioni di immediata disponibilità al lavoro (DID) per genere, territorio Asp, distretto Sud-Est, provincia di Ferrara, anno 2019*

	Maschi	Femmine	Totale	% F
Territorio Asp	860	1.035	1.895	54,6
Distretto Sud-Est	1.246	1.437	2.683	53,6
Provincia di Ferrara	4.286	5.004	9.290	53,9
Regione Emilia-Romagna	53.110	61.085	114.195	53,5

Note: In tabella si presentano i dati di flusso registrati nel 2019, senza alcuna serie storica, in quanto le novità normative introdotte con il D. Lgs 150/15, unitamente alle successive circolari attuative e alle procedure amministrative adottate, hanno reso i dati degli anni precedenti non comparabili.

Fonte: Elaborazione su dati Siler – Agenzia regionale Lavoro Emilia-Romagna

Dall'approfondimento qualitativo relativo alla situazione occupazionale del territorio oggetto di studio emergono alcune problematiche che, per l'impatto che hanno sul complessivo 'benessere' del territorio, verranno riprese in parte anche nel capitolo successivo che tratta delle problematiche sociali del territorio. In particolare, si fa riferimento **al complesso rapporto tra domanda e offerta nel mercato del lavoro**. Ad es. un operatore turistico intervistato ha lamentato la scarsa disponibilità di manodopera locale e, soprattutto, di giovani formati per lavorare in strutture che non siano strutture alberghiere, dovuta al fatto che l'occupazione si concentra in soli tre mesi all'anno: la breve durata della stagione turistica dei lidi ferraresi è una delle ragioni per cui i ragazzi preferiscano cercare lavoro fuori provincia. Anche nell'agricoltura c'è da un lato una domanda di lavoro stagionale che è poco attrattiva per i giovani e che quindi è soddisfatta grazie a lavoratori stranieri. Allo stesso tempo, anche in agricoltura servono competenze tecniche, per esempio per utilizzare le tecnologie della cosiddetta agricoltura di precisione, che non sempre sono presenti. Insomma, nonostante gli sforzi in campo del mondo scolastico-formativo, serve continuare a lavorare per formare

lavoratori con competenze adeguate alle richieste del mercato del lavoro e, allo stesso tempo, rendere il contesto locale attrattivo per i giovani lavoratori.

Si riportano a tal proposito le parole del Sindaco di Fiscaglia:

“Se non iniziamo a creare delle professioni che rispettino il fabbisogno del territorio, se non iniziamo a formare persone che vengano assorbite sul territorio, di cui il territorio ha bisogno, non possiamo chiedere alle persone di restare in questo territorio. Questo poi mi ricade sullo spopolamento, sulla scarsa manutenzione degli immobili, che infatti diventano un problema. E’ tutto collegato purtroppo”.

Infine, tornando al tema dell’attrattività del territorio, si cita l’esperienza del Comune di Comacchio in occasione della partecipazione a “Comacchio capitale della cultura italiana” nel 2017:

“In generale, Comacchio rispetto al passato sta avendo un protagonismo nuovo: è punto di riferimento turistico della provincia di Fe. Da un punto di vista culturale invece ha avuto grossi limiti. Poi la partecipazione alla candidatura per la “Capitale della Cultura italiana” ha fatto fare un passo avanti comunitario, un processo culturale diffuso che ha coinvolto tutti e ha segnato un po’ una svolta. Quando abbiamo iniziato questo percorso abbiamo chiamato tutti i cittadini per una sorta di “stati generali” della cultura di Comacchio e molti dicevano “ma noi non abbiamo testimonial di spicco”, è vero ma noi abbiamo la comunità e dobbiamo far capire che la comunità desidera investire sulla cultura come leva di crescita economica e sociale. Questo è stato un elemento vincente perché poi siamo arrivati in finale. Entrare in un bar e dirsi “ma ce la faremo a diventare capitale della cultura?!” è stato davvero molto bello. Sono state superate tutte le reticenze e le remore dei cittadini.” (dirigente settore servizi alla persona, al turismo e servizi culturali, Comune di Comacchio)

Diventare un territorio attrattivo può passare anche attraverso processi partecipati, nei quali una comunità ‘prende fiducia nelle proprie capacità’, mette in campo idee e queste danno propulsione e slancio per mettere in moto processi di innovazione.

2.2.3 Redditi (e sommerso)

Il reddito medio del territorio di Asp è di 15.705 euro, inferiore a quello del distretto (16.627 euro) e ancora più inferiore a quello provinciale (19.717 euro) (vedi tabella 17 e figure 11 e 12).

I sei comuni qui analizzati presentano un reddito medio che va dai 17.000 euro di Codigoro e Fiscaglia, ai 9698 euro di Goro.

Tab.17 *N. contribuenti, reddito imponibile complessivo e medio per contribuente, dichiarazioni dei redditi 2019 per anno di imposta 2018. Dati in euro.*

	N. contribuenti	Reddito imponibile	Reddito medio imponibile
Codigoro	9.658	165.602.070	17.147
Comacchio	17.205	271.683.203	15.791
Lagosanto	4.261	63.495.584	14.902
Mesola	5.498	81.393.746	14.804
Goro	2.722	26.399.250	9.698
Fiscaglia	7.188	122.230.213	17.005
Totale territorio Asp	46.532	730.804.066	15.705
Distretto Sud-Est	77.731	1.292.396.265	16.627
Provincia di Ferrara	274.017	5.402.765.912	19.717
Regione Emilia-Romagna	3.401.115	74.384.106.773	21.871

Fig. 11 *Reddito imponibile medio, dichiarazioni dei redditi 2019 per anno di imposta 2018. Dati in euro.*

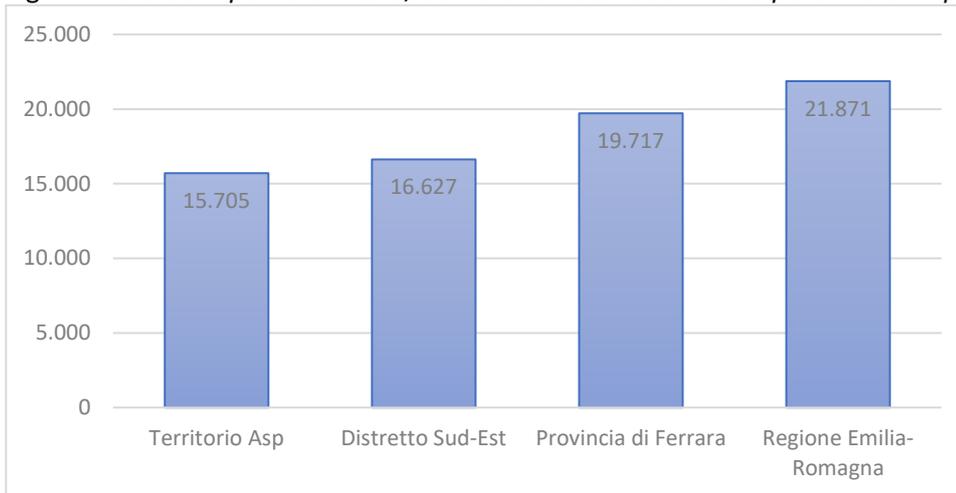
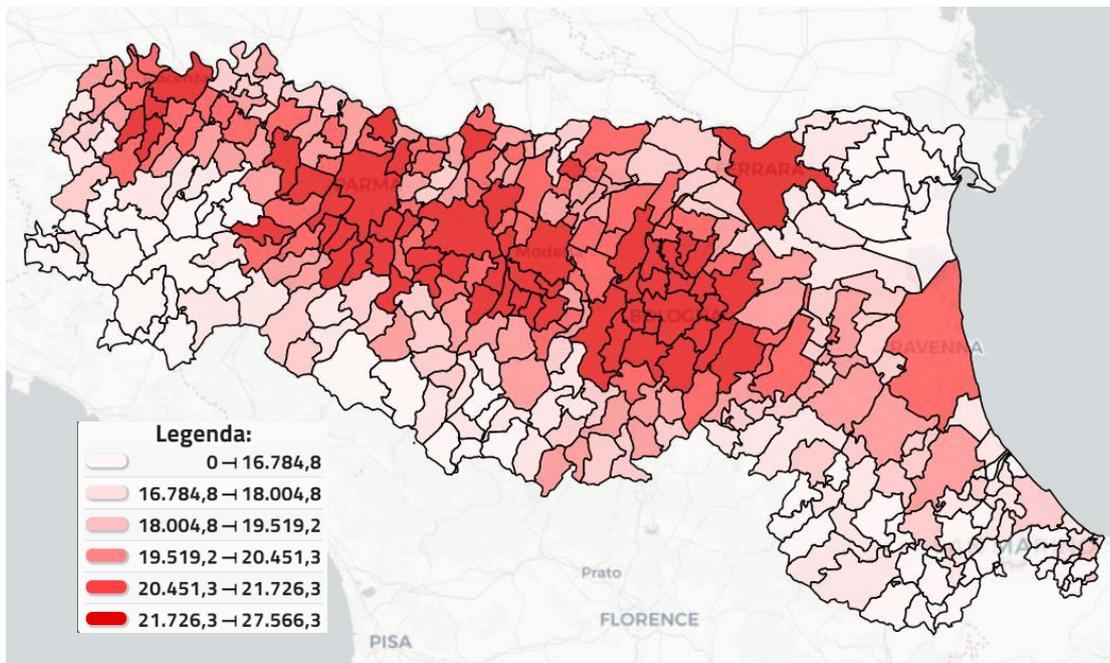


Fig. 12 *Reddito imponibile medio, dichiarazioni dei redditi 2017 per anno di imposta*



La grafica conferma che il reddito medio nel territorio di Asp è tra i più bassi della Regione, simile solo ad alcuni Comuni dell'Appennino.

Fig. 13 Quota percentuale di contribuenti con redditi imponibili superiori ai 55mila euro, dichiarazioni dei redditi 2017 per anno di imposta 2016

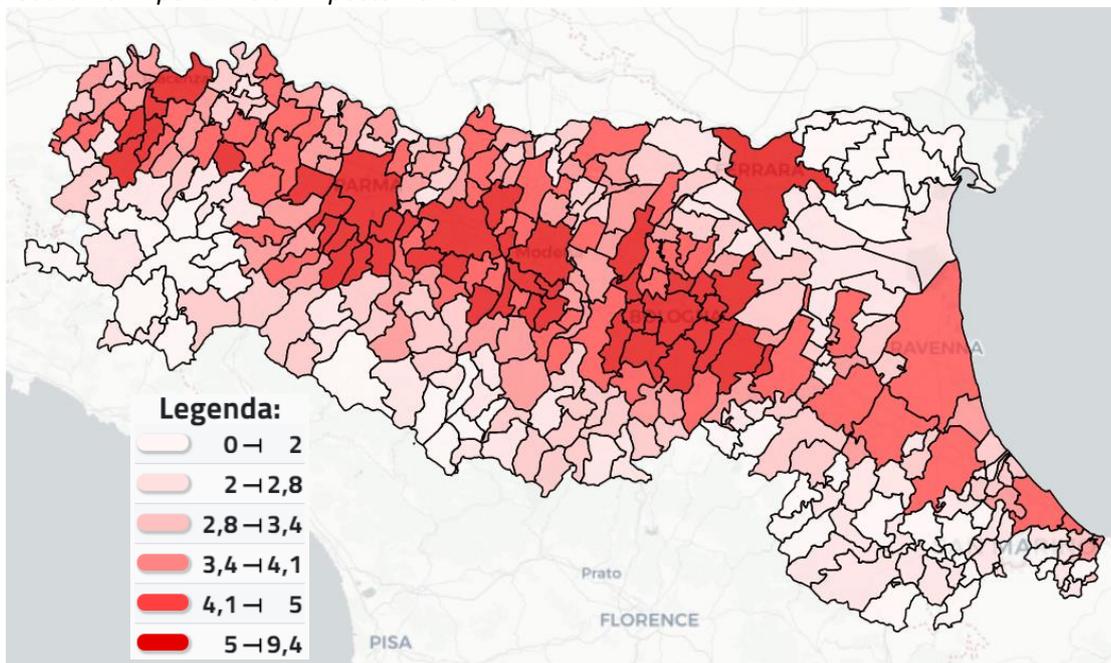
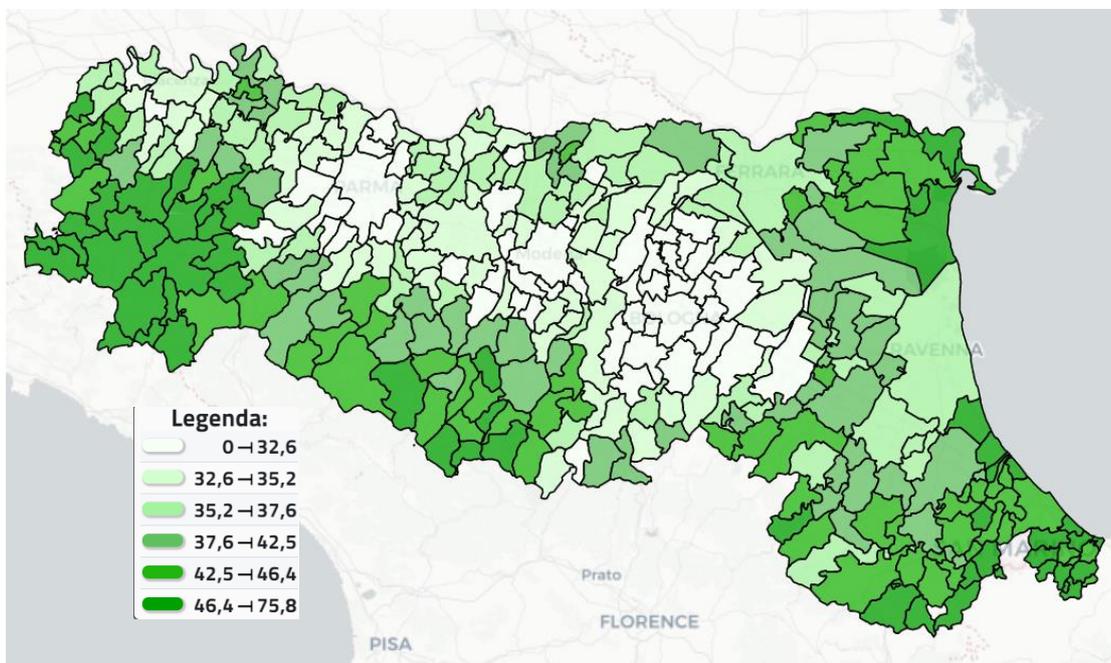


Fig. 14 Quota percentuale di contribuenti con redditi imponibili inferiori ai 15mila euro, dichiarazioni dei redditi 2017 per anno di imposta 2016



Come emerso dagli approfondimenti qualitativi, i bassi livelli di reddito sono da imputare alle caratteristiche del mercato del lavoro (stagionalità e forme contrattuali di molte attività come il turismo e l'agricoltura, settori nei quali persistono ampie 'sacche di lavoro sommerso') e, talvolta, anche a bassi titoli di studio: entrambi i fattori possono contribuire alla fragilità dei redditi familiari.

Valori così bassi di reddito medio sono tuttavia collegabili, per molti degli intervistati, alla presenza di lavoro sommerso: in alcune attività si tratta infatti di un fenomeno diffuso che genera situazioni spesso incongruenti tra dati ufficiali e dati percettivi.

La presenza di lavoro sommerso e il fatto che spesso lavoratori con alti titoli di studio non risiedano nei sei comuni di Asp (a parere degli intervistati) influenzano il valore basso corrispondente ad una minore disuguaglianza nella distribuzione del reddito espresso dall'indice di Gini (opinioni espresse da vari testimoni significativi intervistati).

Si riportano alcune testimonianze di intervistati che si esprimono sui dati di reddito:

“Comacchio dal punto di vista socio-economico presenta le caratteristiche tipiche delle località turistico balneari: molti lavoratori sono stagionali e integrano con la Naspi il reddito dei restanti mesi. Questa situazione interessa molti cittadini di Comacchio. Adesso sta emergendo sempre di più il lavoro sommerso, che tuttavia caratterizza da sempre questo settore. I servizi intercettano la situazione di precarietà quando finiscono le risorse derivanti dall'estate. Questo per quanto riguarda il lavoro e la stagionalità del lavoro. Ci sono però tante differenze nella comunità di Comacchio: una parte della comunità aveva un lavoro considerato fisso, viveva ufficialmente “con le valli”, e un'altra parte viveva di espedienti (rubava i pesci nelle valli-fiocinini, pescatori di frodo che usavano la fiocina per pescare di notte- e spesso abbandonavano la scuola). Questa differenza netta delle classi sociali, lampante negli anni 50, si è in qualche modo protratta anche adesso. C'era sempre questo contrasto fra chi lavorava per i concessionari delle Valli di pesca, che aveva uno stipendio, e i pescatori di frodo.” (Dirigente del settore servizi alla persona, del turismo e servizi culturali di Comacchio).

“Mi ritrovo nei dati. Se parliamo soprattutto della fascia ultra 65 e 75enni le persone scontano un'anzianità assicurativa e lavorativa di coltivatori diretti piuttosto che di braccianti; erano redditi bassi, cui non corrispondono pensioni alte, reddito medio basso. Goro invece è una situazione diversa: sono tutti lavoratori autonomi che dichiarano solo l'agrario, ma ovviamente il reddito è molto molto più elevato. Noi invece siamo un Comune di braccianti e agricoltori e quindi ci sta che il reddito medio sia fra i più bassi del Delta” (Sindaco di Mesola).

2.2.4 Stime relative ad indicatori di povertà per piccole aree territoriali

Si presentano alcuni indicatori tratti dalla stima per piccole aree di indicatori di povertà, deprivazione e disuguaglianza in Emilia-Romagna realizzata da Regione assieme a Università di Bologna e Università Cattolica del S. Cuore di Piacenza. I dati sono disponibili soltanto fino a livello di distretto socio-sanitario.

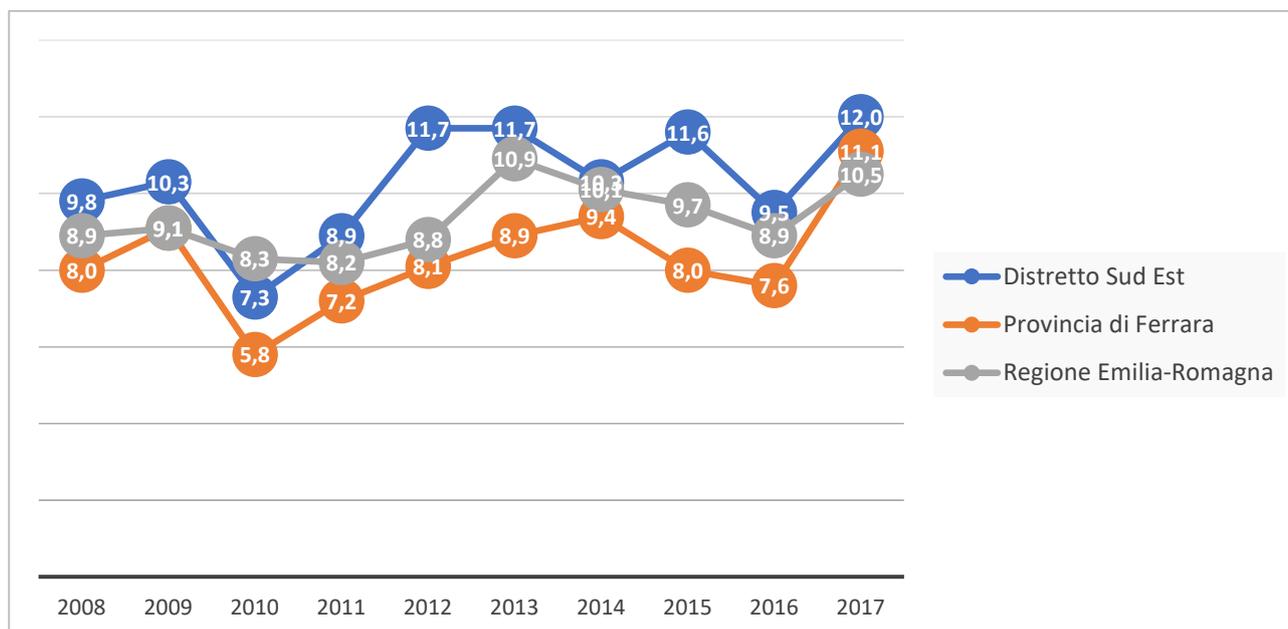
Tab. 18 *Rischio di povertà (valori %) per provincia di Ferrara, i suoi distretti, regione Emilia-Romagna e Italia, anni 2008-2017*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Distretto Centro-Nord	7,3	8,8	4,6	6,0	6,1	7,2	8,9	6,2	6,4	11,1
Distretto Ovest	7,1	8,1	6,5	7,6	7,9	9,2	9,3	7,3	7,7	9,9
Distretto Sud-Est	9,8	10,3	7,3	8,9	11,7	11,7	10,3	11,6	9,5	12,0
Provincia di Ferrara	8,0	9,1	5,8	7,2	8,1	8,9	9,4	8,0	7,6	11,1
Regione Emilia-Romagna	8,9	9,1	8,3	8,2	8,8	10,9	10,1	9,7	8,9	10,5
Italia	18,9	18,4	18,7	19,8	19,5	19,3	19,4	19,9	20,6	20,3

Tasso di povertà = Rapporto percentuale tra il numero di individui il cui reddito è al di sotto della linea di povertà ed il numero totale di individui della popolazione.

Fonte: Elaborazione su dati Statistica self service Regione Emilia-Romagna su dati Istat. Indagine su reddito e condizioni di vita (EU-SILC).

Fig. 15 *Rischio di povertà (valori %) per distretto Sud Est, provincia di Ferrara e regione Emilia-Romagna, anni 2008-2017*



Nel periodo analizzato (2008-2017) il rischio di povertà nel distretto Sud est risulta sempre maggiore rispetto al dato provinciale: si va da un punto percentuale in più, come nel caso del 2017, a quasi quattro punti percentuali nel 2012.

Il tasso di deprivazione severa del Distretto Sud-Est varia nel tempo (vedi tabella 18): nel 2008 è del 2,2, poi aumenta fino ad arrivare a 7 nel 2013, per poi tornare a diminuire, fino al 2017 nel quale è di 5,8.

Nel 2013 il dato del distretto è in linea con il resto della provincia e della stessa Regione: nel 2013 infatti si registrano i tassi più elevati di deprivazione severa (pari a 7 per la provincia di Ferrara e a 8,4 per la Regione). Probabilmente si tratta degli effetti della crisi economica finanziaria iniziata nel 2007-2008 a livello nazionale e che hanno avuto forti ricadute nel territorio regionale dopo 4-5 anni.

Tab.19 *Tasso di deprivazione severa (valori %) per provincia di Ferrara, i suoi distretti, regione Emilia-Romagna e Italia, anni 2008-2017*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Distretto Centro-Nord	4,2	3,1	2,6	4,1	2,4	5,1	3,2	1,8	3,8	6,6
Distretto Ovest	3,1	3,5	3,4	5,2	6,1	6,5	5,5	5,0	5,6	6,3
Distretto Sud-Est	2,2	3,9	3,6	3,6	3,6	7,0	4,3	4,7	5,0	5,8
Provincia di Ferrara	3,8	3,4	3,5	4,6	3,4	7,0	4,5	3,2	4,7	6,3
Regione Emilia-Romagna	4,0	3,3	3,9	6,4	6,7	8,4	7,3	5,9	6,3	5,9
Italia	7,5	7,3	7,4	11,1	14,5	12,3	11,6	11,5	12,1	10,1

Note: L'indicatore è dato dalla percentuale di persone che vivono in famiglie che sperimentano almeno tre fra i seguenti nove sintomi di disagio: essere in arretrato con il pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito; non riuscire a riscaldare adeguatamente la propria abitazione; non riuscire ad affrontare spese impreviste; non riuscire fare un pasto proteico (di carne, pesce o equivalente vegetariano) almeno una volta ogni due giorni; non potersi permettere almeno una settimana di ferie all'anno lontano da casa; non potersi permettere un televisore a colori; non potersi permettere una lavatrice; non potersi permettere l'automobile; non potersi permettere il telefono fisso o cellulare.

Se i sintomi di disagio sperimentati sono almeno quattro, la deprivazione materiale è detta grave o severa.

Fonte: Elaborazione su dati Statistica self service Regione Emilia-Romagna su dati Istat. Indagine su reddito e condizioni di vita (EU-SILC).

Fig. 16 Tasso di deprivazione severa (valori %) per distretto Sud Est, provincia di Ferrara e regione Emilia-Romagna, anni 2008-2017

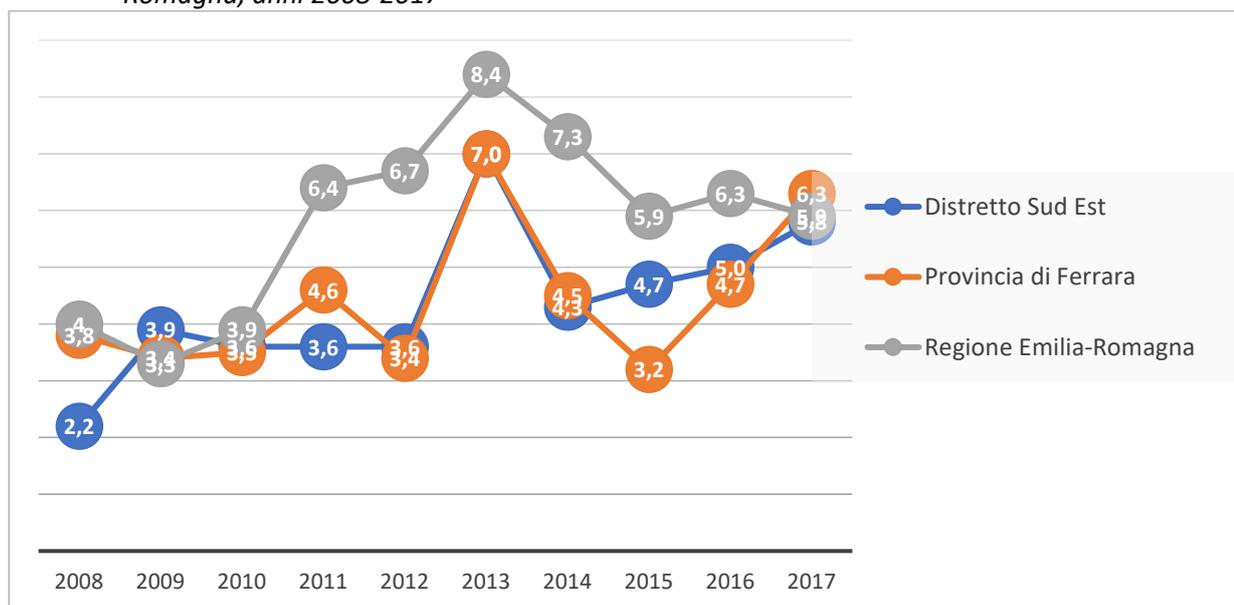
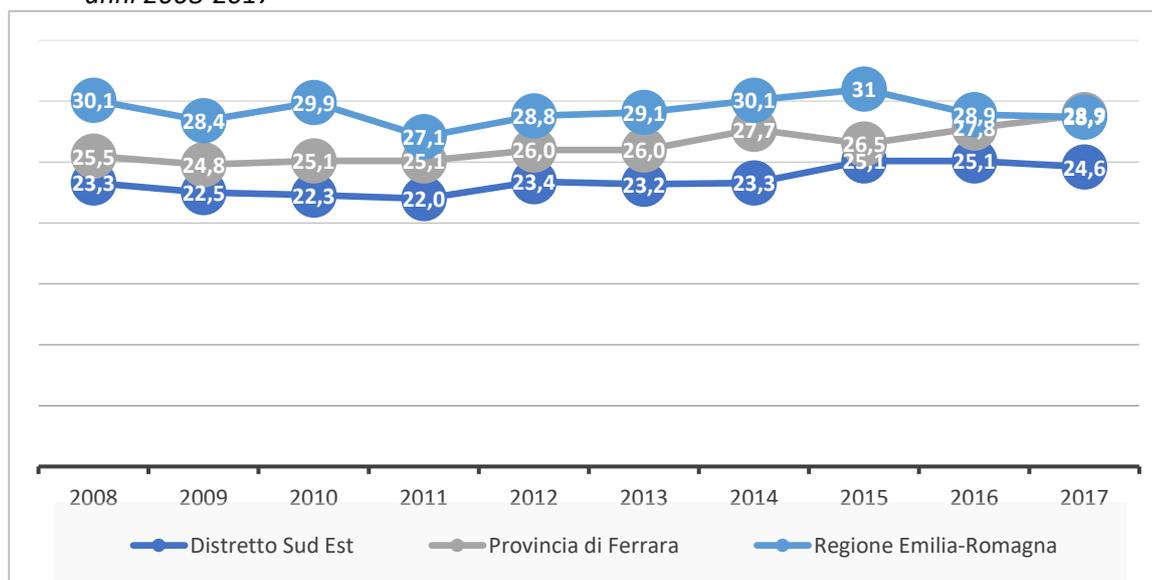


Fig. 17 Indice di concentrazione di Gini per distretto Sud Est, provincia di Ferrara e regione Emilia-Romagna, anni 2008-2017



Note: L'indice di concentrazione di Gini è una misura sintetica del grado di disuguaglianza della distribuzione del reddito: è pari a zero nel caso di una perfetta equità della distribuzione dei redditi, quando tutte le famiglie percepiscono lo stesso reddito; è invece pari a uno nel caso di massima concentrazione, quando il reddito complessivo è virtualmente percepito da una sola famiglia. L'indice di Gini è calcolato su base individuale, attribuendo cioè ad ogni individuo il reddito equivalente della famiglia di appartenenza. Nella presente tabella l'indice è espresso in percentuale tra 0 e 100. Fonte: Elaborazione su dati Statistica self service Regione Emilia-Romagna su dati Istat. Indagini su reddito e condizioni di vita (EU-SILC).

Come si è già osservato, i valori più bassi dell'indice Gini del distretto Sud-Est, rispetto agli altri territori, denotano una minore disuguaglianza nella distribuzione del reddito. Il tema della povertà declinato nei singoli Comuni viene trattato nel capitolo 3.

2.2.5 Impatto della pandemia sui decessi

Si presentano infine alcuni dati, disponibili a novembre 2020, riguardanti l'impatto che la pandemia Covid-19 ha avuto, da un punto di vista prettamente sanitario, nel territorio oggetto di analisi. Più precisamente, si fa riferimento esclusivamente alla cosiddetta prima ondata, dal momento che i dati si concentrano sul periodo marzo-giugno, non essendo ancora possibile valutare le ricadute della seconda ondata ancora in essere.

Ciò che si coglie immediatamente è l'aumento dei decessi registrati nella primavera 2020 rispetto agli anni precedenti. Infatti, se si fa riferimento ai dati, per ora provvisori, rilasciati da Istat, per i sei comuni del territorio di Asp si nota un incremento dei decessi nel periodo marzo-giugno 2020 del 6,2% rispetto a quello mediamente registrato per lo stesso periodo dei precedenti cinque anni (2015-2019)⁸: nel periodo esaminato dell'anno 2020 sono decedute nel territorio al centro dell'analisi 284 persone a fronte delle 267 medie dello stesso periodo del quinquennio precedente.

Va precisato che avendo i comuni al centro dell'analisi un numero di residenti piuttosto contenuto, una variazione del numero dei decessi di poche unità basta a determinare elevate variazioni percentuali (come, ad esempio, nel caso di Lagosanto, dove tre decessi in meno si traducono in una flessione del 14,4%, o di Goro, dove 4 decessi in più significano un incremento rispetto al periodo precedente di oltre il 22%).

Pertanto, al di là del dettaglio presentato in tabella, si ritiene opportuno non scendere sotto questo livello aggregato di analisi, pur presentando in tab. 19 il dettaglio dei singoli comuni.

Tab. 20 *Decessi da marzo a giugno 2020 e media marzo-giugno 2015-2019*

	Decessi marzo-giugno 2020	Decessi marzo-giugno 2015-2019 (media annuale)	Variazione % fra marzo-giugno 2020 e marzo-giugno 2015- 2019
Codigoro	71	64	+10,9%
Comacchio	90	85	+5,6%
Lagosanto	19	22	-14,4%
Mesola	37	32	+17,1%
Goro	21	17	+22,1%
Fiscaglia	46	47	-2,5%
Territorio Asp	284	267	+6,2%
Provincia di Ferrara	1.668	1.563	+6,6%
Emilia-Romagna	22.002	16.455	+33,7%

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, *Tavola decessi per 7.903 comuni*, aggiornamento del 22 ottobre 2020.

Il dato riferito al territorio di Asp risulta appena inferiore a quello medio provinciale (6,2% contro 6,6%) e decisamente più basso di quello della regione Emilia-Romagna, che presenta un incremento dei decessi del 33,7%, aumento davvero significativo e determinato certamente da quanto osservato in alcune zone dell'Emilia-Romagna, a partire dalla provincia di Piacenza, maggiormente colpita dalla pandemia.

⁸ Si fa riferimento a un periodo piuttosto lungo anziché considerare il solo anno precedente, il 2019, per evitare che l'analisi e i suoi risultati possano essere distorti da specifici fattori contingenti.

Si può quindi evidenziare come anche il territorio del Delta ferrarese sia stato colpito dalla pandemia da Covid-19 – con i decessi che costituiscono soltanto una, seppur drammatica, delle ricadute che la stessa ha avuto e che avrà – ma in maniera decisamente meno significativa rispetto al resto della regione considerata nel suo insieme.

3. Il 'sociale': progetti innovativi e sfide

Summary – Le problematiche sociali (in gran parte derivanti dalle condizioni socio-economiche e demografiche descritte nel capitolo precedente) che caratterizzano il territorio in cui opera Asp sono ben note e condivise dagli intervistati. Una risposta a tali problematiche è costituita innanzitutto dalla rete del welfare locale, di cui Asp del Delta Ferrarese è appunto uno degli attori. Si precisa che l'insieme dei servizi e degli interventi realizzati dal sistema di welfare locale non era tra gli oggetti di analisi della presente indagine (per i servizi sociali gestiti da Asp, si può fare riferimento al bilancio sociale 2019, recentemente diffuso); tuttavia, l'indagine ha fatto emergere alcune progettualità ritenute innovative dagli intervistati.

Sono stati citati progetti già realizzati o in fase di implementazione come il progetto "Custode sociale", gli interventi per il contrasto della dispersione scolastica e il relativo tavolo interistituzionale; le nuove progettualità che, a causa dell'emergenza Covid-19, hanno subito dei rallentamenti quali il supporto ai caregiver, l'infermiere di prossimità, la telemedicina, il progetto per la costruzione di un Centro di aggregazione per adolescenti. A questi si aggiungono altri ambiti di programmazione che si concretizzeranno a partire dal 2021: il nuovo piano triennale per il benessere e la salute 2021-2023 e le azioni promosse dai Fondi europei 2021-2027. Due 'contenitori' nei quali Asp del Delta Ferrarese può costruire spazi di innovazione e sperimentazione, nella logica del welfare come investimento e del welfare come dimensione dello sviluppo sostenibile.

Il coinvolgimento nell'indagine delle assistenti sociali e degli educatori di Asp del Delta Ferrarese, oltre che aprire uno sguardo sui problemi sociali del territorio e su alcune risposte, ha fatto emergere anche la potenzialità in seno ad Asp di un gruppo di lavoro dinamico e motivato (in buona parte di recente assunzione) che opportunamente stimolato e coinvolto potrebbe contribuire ai processi di innovazione auspicati.

Nel presente capitolo si dà conto delle risultanze delle interviste ai testimoni significativi e dei focus group realizzati con gli operatori di Asp, ai quali si è chiesta una visione delle problematiche sociali e degli interventi messi in campo per contrastarle. In particolare, i focus group con gli operatori di Asp sono stati realizzati in pieno lockdown – aprile/maggio 2020 e le stesse domande-stimolo poste dalle ricercatrici erano finalizzate a separare le visioni dei problemi sociali prima e durante il Covid-19: la pandemia è stata ed è tutt'ora uno spartiacque che ha portato nuove consapevolezze nei professionisti e, soprattutto, cambiamenti nel modo di lavorare dei servizi e nella percezione delle sfide da affrontare nel prossimo futuro. In un primo momento, essa ha richiesto alle organizzazioni e alle persone di rivedere il consolidato modo di agire per far fronte ad emergenze dirompenti ed inedite, attingendo a nuove risorse e competenze. Nella 'teoria' dei sistemi, questa capacità di cambiamento è definita "auto-organizzazione" e la "capacità di auto-organizzarsi è la forma più forte di resilienza sistemica": infatti un sistema, (sociale come pure un sistema vivente) che può evolvere – ossia auto organizzarsi – può sopravvivere a quasi tutti i cambiamenti. A patto che incoraggi la creatività, intesa anche come variabilità e diversità, e la sperimentazione⁹.

Un 'sentire differente' emerge nelle interviste effettuate tra settembre e metà ottobre 2020 quando l'emergenza Covid-19 sembrava gestibile e soprattutto la possibilità che potesse ripresentarsi con la stessa recrudescenza appariva lontana (o improbabile). Nelle interviste ai

⁹ Donella H. Meadows, Pensare per sistemi, Guerini Next, 2019, pag. 202.

testimoni significativi il tema della pandemia rimane in sottofondo e non emerge come fattore determinante nel ridisegnare la fisionomia delle problematiche sociali o del sistema del welfare locale nei sei Comuni di Asp. Quasi come se si fosse spostata l'emergenza Covid-19 in un tempo e in uno spazio già sufficientemente lontano, emotivamente e concettualmente. Purtroppo, i fatti hanno di nuovo scompaginato tutto.

3.1 Le povertà: economica, relazionale, culturale

Le situazioni di povertà intercettate dai servizi sociali presentano la ben nota caratteristica di 'multifattorialità', ben descritta dagli operatori di Asp del Delta Ferrarese coinvolti nei focus group: la condizione di povertà economica si intreccia ad una condizione di povertà culturale, conseguenza anche di bassi livelli di scolarizzazione, riguardante soprattutto adulti over 50 privi di licenza media e con percorsi lavorativi discontinui, senza regolari contratti. La povertà è anche povertà relazionale derivante dalla mancanza di reti familiari o amicali di sostegno e aiuto. È sempre povertà culturale quella che determina forme di esclusione sociale quando la famiglia non sa affrontare problematiche come la malattia mentale o la disabilità insorte al suo interno, con conseguente isolamento e stigmatizzazione dei suoi componenti più fragili.

Per quanto riguarda la presenza di cittadini di nazionalità straniera, gli operatori segnalano differenze tra i Comuni: ad esempio, a Mesola sono presenti molti Serbi, mentre a Fiscaglia vi sono molti abitanti del Marocco-Tunisia.

In generale, assistenti sociali ed educatrici sottolineano la fatica nel costruire relazioni di fiducia con le persone, nel 'vincere' un atteggiamento di diffidenza. Questo aspetto è stato sottolineato anche da altri intervistati (la Direttrice dell'Ente Parco del Delta e l'insegnante del Polo di Codigoro) che hanno parlato di un atteggiamento di 'chiusura' e di fatica nel superare un'iniziale evidente diffidenza.

I referenti dei Comuni intervistati – responsabili dei servizi alla persona di Comacchio e Codigoro, i sindaci di Mesola e Fiscaglia – confermano questi 'volti' della povertà locale. Si riportano alcuni stralci dalle interviste che illustrano chi sono le persone in condizione di povertà, economica, ma non solo.

“La stragrande maggioranza delle persone povere sono sole, anziane (ma anche di 50-55 anni), senza sostegno familiare, con capacità finanziarie limitate per la professione svolta - quasi tutti erano braccianti agricoli -, con bassissima scolarità, poche competenze recuperabili dal punto di vista della formazione. Queste sono le caratteristiche principali, poi abbiamo anche altre nicchie al punto di vista della povertà, quindi per esempio stranieri, comunitari o extra, che si trovano in una zona dove non hanno nessuna rete, oppure giovani che vengono fuori da situazioni di disagio. Per esempio, giovani che vengono da realtà familiari disagiate o con condizioni economiche non ottimali e che continuano su quella strada” (responsabile Comune di Codigoro).

“A Comacchio molti lavoratori sono stagionali e integrano con la Naspi il reddito dei restanti mesi. [...] I servizi intercettano la situazione di precarietà quando finiscono le risorse derivanti dall'estate” (responsabile Comune di Comacchio).

“I poveri sono soprattutto over 50 che hanno perso il lavoro, principalmente a seguito dello scoppio della crisi economica post-2008” (Sindaco di Fiscaglia)

“Le maggiori fragilità riguardano gli ultra 65enni che vivono da soli e che hanno difficoltà a spostarsi per poter andare a fare le cure o le visite mediche” (Sindaco di Mesola)

Il filo comune delle povertà e fragilità descritte dagli intervistati, dunque, ha a che fare anche con la condizione di solitudine, ossia l'assenza di una rete di sostegno familiare, spesso intrecciata con l'età anziana e con redditi scarsi. Quest'ultimo aspetto è dovuto anche alle caratteristiche di un mercato del lavoro, soprattutto quello agricolo, che utilizza 'lavoro sommerso', ma che, diversamente dall'allevamento delle vongole, non dà i medesimi introiti ai lavoratori - quindi nel tempo crea sacche di povertà economica (cfr capitolo 2).

Per contrastare le varie forme di povertà, Asp del Delta Ferrarese insieme ai Comuni mettono in campo misure di livello nazionale – Reddito di cittadinanza – e varie misure locali. Si precisa che la ricerca qui presentata non aveva l'obiettivo di ricostruire il quadro completo delle politiche di welfare locale; tuttavia, gli intervistati hanno citato alcune misure in essere come esempio di risposta ai noti problemi socio-economici del territorio: spopolamento, invecchiamento della popolazione, dispersione scolastica:

- sostegno alle giovani coppie nell'acquisto della casa. A Mesola viene erogato un contributo annuale di 1100 euro per il pagamento degli interessi del mutuo per una decina di anni;
- sostegno all'edilizia residenziale pubblica. A Fiscaglia è in atto una ristrutturazione di una quindicina di alloggi Acer dal 2020;
- sostegno al pagamento della retta del nido. Codigoro assicura la gratuità del servizio di asilo nido per chi ha un ISEE inferiore a 12.500 euro: si tratta solitamente di coppie giovani, entrambi occupati, con casa di proprietà, con uno o due figli, quindi un livello socio-economico abbastanza elevato;
- promozione del settore educativo/scolastico e della cultura. Il Comune di Mesola contribuisce all'abbonamento dei trasporti pubblici per gli studenti delle superiori che frequentano, ad esempio, l'istituto alberghiero di Ostellato a circa 30 km di distanza. Il Comune di Comacchio destina molte risorse alla progettualità nelle scuole, ha aperto una scuola di musica (nel 2019) che ha avuto grande risposta da parte anche dei giovani e un museo di storia archeologica (che, prima del Covid-19, garantiva una apertura settimanale grazie a cittadini volontari).

Occasione particolare per il Comune di Comacchio è stata la candidatura a Capitale della Cultura, che ha consentito di realizzare una serie di azioni promozionali, le quali hanno coinvolto e motivato tanti cittadini.

“In passato la cultura di Comacchio, il sapere del territorio era in mano a un'élite che aveva un'idea di cultura appunto chiusa, per pochi. Noi vogliamo che sia il contrario, vogliamo che gli istituti culturali di Comacchio siano vissuti come delle piazze,, che siano accessibili a tutti. Abbiamo aperto una scuola di Musica a dicembre 2019, che Comacchio non ha mai avuto nella sua storia. Ha affrontato il primo anno con DAD ma ha avuto comunque molti iscritti (oltre 100). Si sono avvicinati alla scuola anche i componenti della vecchia banda di Paese, quindi persone di una certa età: la scuola vuole essere non solo un luogo dove si impara musica, ma anche luogo di incontro generazionale. L'abbiamo chiamata “la scuola delle arti” per l'incontro delle varie espressioni artistiche”. [Dirigente Comune di Comacchio]

Non vanno infine dimenticate le azioni culturali promosse da altri importanti Enti pubblici: il Consorzio di Bonifica - Pianura di Ferrara, le azioni di educazione ambientale promosse dalla società dell'acqua potabile - Cadf - e dal Parco Delta del Po.

Si tratta di interventi che potrebbero rientrare all'interno di un welfare cosiddetto culturale, ossia azioni in ambito culturale che hanno una valenza e un impatto anche sul benessere sociale delle persone, in termini di promozione di salute e inclusione sociale.

Nei focus group con il personale del servizio sociale di Asp sono emersi anche ***i punti di forza*** del sistema di welfare, ai quali far riferimento per agganciare future azioni di investimento sociale. Innanzitutto, vengono sottolineati dagli intervistati i buoni rapporti di collaborazione interni al servizio sociale territoriale di Asp, la presenza nel servizio anche di educatori e con la conseguente possibilità di lavorare in équipe multiprofessionali: secondo le intervistate queste sono le premesse essenziali per mettere in campo interventi che superino una "logica assistenziale". Un altro aspetto positivo – visto come tale anche dai Comuni soci, ovviamente – è la presenza di un'assistente sociale di Asp presso ogni Comune, che rende più efficace l'intervento sociale.

Le intervistate, in generale, apprezzano molto il 'modo di lavorare' integrato, instaurato in Asp: fanno riferimento al buon funzionamento delle équipe multidisciplinari per l'applicazione della legge 14/2015 per l'inclusione socio-lavorativa, dell'équipe per l'applicazione delle misure di contrasto alla povertà, dell'équipe distrettuale tra le due ASP in cui si socializzano le difficoltà e ci si confronta. Evidenziano infine un buon rapporto di collaborazione con il Centro per l'impiego (facilitato anche dalla compresenza 'fisica' nello stesso stabile).

Le intervistate ritengono che l'accesso al servizio sociale di nuovi utenti, avvenuto durante l'emergenza Covid-19 nella primavera 2020, vada considerata una occasione per lo stesso servizio di pensarsi e organizzarsi diversamente, superando la mera logica assistenziale.

Si propongono infine, alcune considerazioni più generali sul 'gruppo di lavoro' incontrato durante i focus group: in tutti i gruppi di operatori intervistati (area minori, area non autosufficienza, area povertà e disagio adulto) si è rilevato un buon 'clima organizzativo', caratterizzato da 'spirito di collaborazione'. Tutti gli intervistati hanno sottolineato proprio che il confronto quotidiano (più o meno formalizzato) rappresenta un punto di forza per affrontare la complessità del lavoro sociale.

Questa 'solidarietà professionale' viene vista dagli operatori come una 'strategia' valida per affrontare anche le incertezze del futuro, aggravate enormemente dalla pandemia.

Un aspetto che ha stupito (perché purtroppo non lo si ritrova spesso in gruppi di questo tipo, affaticati dal senso di impotenza che si prova di fronte al ben noto 'compito impossibile' dell'assistente sociale) è stata la visione, comunque mediamente positiva, anche dell'immediato futuro e una certa energia dimostrata e profusa nell'affrontare le situazioni difficili (si ricorda che quando sono stati realizzati i focus si iniziava a parlare della 'fase 2' a maggio). Senza evidenze empiriche, viene tuttavia naturale associare questo 'modus vivendi' professionale alla media giovane età degli intervistati, nonché al fatto che alcune di loro sono al primo incarico (o comunque hanno vissuto relativamente brevi esperienze professionali pregresse) e hanno testimoniato una certa 'energia positiva'. Ciò nonostante, come si è visto, l'analisi fatta è sembrata realistica e non edulcorata e ha messo in evidenza aree grigie e scoperte.

In generale, pur nei limiti delle interviste svolte (che potrebbero non rispecchiare l'assetto politico determinatosi dopo le elezioni amministrative del 2020), emerge che Asp del Delta

Ferrarese sembra essere collocata in modo efficace nel complesso reticolo istituzionale operante del Distretto: gli intervistati hanno in generale espresso una opinione favorevole del suo operato e anche del suo assetto organizzativo, restituendo un quadro di relazioni caratterizzato dal dialogo che, anche quando non si è d'accordo, è comunque costruttivo.

3.2 Invecchiamento e non autosufficienza (senza dimenticare i disabili)

Invecchiamento della popolazione, elevati indici di dipendenza e bassi indici di natalità portano con sé problematiche tipiche, emerse anche dalla testimonianza degli operatori di Asp del Delta Ferrarese: anche prima della pandemia tali problematiche maggiori riguardavano la diffusa solitudine degli anziani non autosufficienti e dei loro caregiver, l'isolamento di anziani che abitano in zone lontane dai servizi, un'assistenza domiciliare non del tutto adeguata alle esigenze (anche) di persone con decadimento cognitivo e non capace di supportare efficacemente i caregiver; i costi elevati dell'assistenza svolta dalle assistenti famigliari che, anche le famiglie con redditi medi e medio-bassi faticano a sostenere.

L'intensità del problema - ossia anziani non autosufficienti, ma anche disabili – è stato testimoniato anche dal responsabile risorse umane della società dell'acqua potabile Cadf che ha sottolineato come nel territorio vi sia la percentuale più alta a livello nazionale di lavoratori che fruiscono delle agevolazioni della legge 104, ossia dei permessi per la cura di famigliari non autosufficienti. Ciò testimonia l'elevato carico di cura che pesa sui lavoratori – nel caso di Cadf prevalentemente uomini – che hanno in carico genitori/famigliari non autosufficienti oppure figli con disabilità.

Secondo il Direttore DASS- Ausl Ferrara, il problema della non autosufficienza si declina in modo specifico nei Comuni in cui opera Asp – e in generale nel distretto del Basso Ferrarese, riguardando non solo gli anziani, ovviamente, ma anche i disabili:

“Nel territorio vi è un alto tasso di demenza e una grossa dispersione della popolazione, quindi è uno dei territori meno densamente popolato e questo per l'erogazione dei servizi è un problema perché il cittadino è meno facilmente raggiungibile e quindi in quei territori si stanno sviluppando progetti di telemedicina. Aggiungo inoltre che nel distretto Sud-Est c'è un tasso di disabilità più alto rispetto alla provincia e ad altri distretti, quindi c'è una maggiore pressione sui servizi che, in linea di massima, riescono comunque a reggere in termini di risposte residenziali. Le disabilità presenti nel territorio sono quelle che emergono già dall'infanzia, quindi non quelle acquisite e che hanno una frequenza un po' superiore ad altri territori” (Direttore Sanitario Ausl).

Anche gli amministratori hanno ben chiaro i problemi delle persone anziani e non autosufficienti:

“Le stesse persone anziane hanno difficoltà ad andare verso i nosocomi (il primo è a Lagosanto, il secondo a Cona) per fare anche solo delle analisi. Per fortuna abbiamo dei volontari che fanno trasporto sociale e che quotidianamente accompagnano gli anziani a visite o quelli che devono fare terapie importanti oppure anche solo per una semplice analisi del sangue...quindi la difficoltà più grossa è il trasporto sociale e l'accompagnamento nei nosocomi e di conseguenza tempi e modi di ricevere attenzione sulla salute diversi” (Sindaco di Mesola).

Quando l'invecchiamento si lega a situazioni di povertà ecco che aumentano le richieste di aiuto economico, come ad es. l'assegno di cura. Il Direttore DASS- Ausl Ferrara- precisa a tal proposito:

“Tuttora il distretto ha un’erogazione maggiore di assegni di cura. Ma non siamo in grado di soddisfare tutte le richieste. Nel distretto la fetta dedicata agli assegni di cura è molto alta: ad es. nel distretto centro Nord con una popolazione doppia c’è lo stesso numero di erogazioni...Questo deriva da una maggiore povertà del territorio” (Direttore DASS – Ausl Ferrara).

Il Sindaco di Fiscaglia sottolinea come, nel suo territorio, si sia verificata una sorta di ‘concentrazione di problematiche’ (assai elevata presenza di over 75 che presentano anche condizioni di fragilità economica):

“Abbiamo bassi canoni d’affitto, case sfitte, che sono un ricettacolo di situazioni che a lungo andare si amplificano e creano un territorio che non cresce nella risoluzione delle problematiche che già ha, ma diventa un ‘contenitore’ di problemi”.

Dalle testimonianze raccolte è emerso che l’Ausl sta lavorando ad una serie di progettualità per rispondere ai problemi sopra descritti.

Uno di questi è la **telemedicina**, anticipata dal Diretto del DAAS, che rientra anche in uno dei filoni di azione del progetto dell’area interna “Fare ponti”: la telecardiologia, ossia l’esecuzione degli elettrocardiogrammi a domicilio sembra una delle azioni praticabili in tempi brevi, in quanto si tratta di una tecnologia già disponibile.

Un ulteriore progetto riguarda **l’infermiere di comunità**, un progetto di prossimità per venire incontro alle esigenze dei cittadini che vede la presenza di un infermiere, interfaccia con il medico di base e che al bisogno si reca presso il domicilio della persona. È uno dei mandati della Direzione generale particolarmente necessario nei territori con una maggiore dispersione territoriale. Quindi date le difficoltà del cittadino a raggiungere i servizi si tratta di un progetto da promuovere con vigore. L’emergenza Covid-19, tuttavia, ha necessariamente dirottato il personale infermieristico verso altre esigenze.

Infine, vengono segnalati gli interventi a sostegno dei **caregiver**, erogati dalla Regione alla fine del 2019, che prevedono ricoveri di sollievo, integrazione all’assegno di cura e alla retta dei centri diurni, ma anche interventi ‘più leggeri’ quali i gruppi di ascolto e di supporto nell’ambito della demenza o del Parkinson. È inoltre prevista anche la possibilità di includere le “badanti” nei percorsi formativi. Infine, il fondo prevede una quota parte da destinare ai progetti delle associazioni, riconosciute per la loro capacità di cogliere le esigenze dei cittadini.

Anche le assistenti sociali di Asp del Delta Ferrarese concordano nel dire che le sfide per il prossimo futuro riguardano innanzitutto il rafforzamento di azioni supporto per i caregiver.

Inoltre, sottolineano la necessità di costruire connessioni tra domanda e offerta di assistenti famigliari, ad esempio promuovendo corsi professionalizzanti – curati dalla sanità pubblica – per assistenti famigliari cui le famiglie possono rivolgersi maggiormente ‘garantite’ sulla loro professionalità.

In risposta al problema della assistenza al domicilio di persone con decadimento cognitivo, viene citato dalle assistenti sociali di Asp il progetto “Custode sociale” quale buona prassi utile per ripensare anche il servizio di assistenza domiciliare. Si ricorda anche che in passato era presente uno sportello informativo per assistenti famigliari.

È significativo che anche il progetto dell’area interna “Fare Ponti” dedichi riflessioni e proposte sulle problematiche relative agli anziani, anche in ‘senso preventivo’ (cfr. capitolo 1, par. 1.3).

Infine, sono stati indicati come punti di forza del sistema del welfare di Asp del Delta Ferrarese in area anziani la buona collaborazione con i servizi sanitari (con le colleghe dell’Unità di Valutazione

Geriatrica, con i colleghi che si occupano delle dimissioni dall'ospedale, con quelli che si occupano della grave disabilità).

Ovviamente, è emersa anche l'attenzione alla 'residenzialità': in particolare, il Comune di Codigoro sta lavorando da anni per costruire una nuova casa di riposo, in modo da garantire ai propri anziani l'accesso ad una struttura ubicata nel Comune di residenza.

3.3 Cittadini in crescita: il problema della dispersione scolastica

L'area infanzia e adolescenza è stata oggetto di analisi soprattutto con riferimento al problema della dispersione scolastica, un fenomeno che, come evidenziato nel capitolo 2, presenta le percentuali più alte a livello regionale. Un fenomeno che si lega – soprattutto in alcuni comuni del Distretto – all'attrattiva di un lavoro molto remunerativo, come l'allevamento delle vongole, ma anche ad altri fattori (non ultimo il basso livello di scolarizzazione). Racconta, fra gli altri (il fenomeno è stato citato da quasi tutti gli intervistati) il Direttore di Fondazione San Giuseppe- Centro di formazione professionale Cesta:

“A Comacchio e Goro chi lascia la scuola va subito a lavorare. Goro da un lato ha il 24% di dispersione ma ha la percentuale di occupati giovanissimi più alta d'Italia. Fiscaglia, Lagosanto e Mesola pagano invece un pegno di una povertà educativa già dalle famiglie di provenienza che li porta a non considerare la scuola come elemento di riscatto e sviluppo personale. La maggioranza dei nostri ragazzi ha genitori con titolo di studio molto basso. Chi abbandona ha genitori che a malapena hanno la terza media.”

Una docente intervistata sottolinea anche altri aspetti che possono portare, se combinati insieme, ad un abbandono della scuola: un non adeguato sostegno individuale di tipo didattico (sul metodo di studio, ad esempio), un atteggiamento non incoraggiante delle famiglie di fronte ai primi insuccessi dei figli. Molto spesso infatti i ragazzi che abbandonano la scuola hanno alle loro spalle famiglie che non hanno fiducia nella Scuola come 'ascensore sociale' o, nei casi più gravi, famiglie in situazione di disagio sociale:

“I ragazzi che non vogliono venire più a scuola sono attratti, in alcune zone, dal mondo del lavoro oppure non sono riusciti ad acquisire un metodo di studio e una motivazione allo studio che permette loro di andare avanti. Alcuni hanno dei problemi familiari, ma quello è in tutta Italia, problematiche familiari, disagio sociale...ecco un altro tema è questo, il disagio sociale, che in queste zone comunque c'è, ed è un altro motivo di dispersione scolastica... (Insegnante del Polo scolastico di Codigoro).

Per affrontare il problema della dispersione scolastica, a partire dal 2015 è stato realizzato un progetto che ha previsto una ricerca-azione e l'istituzione di un tavolo interistituzionale distrettuale sull'adolescenza.

La ricerca ha consentito analisi dettagliate sul profilo dei giovani che non sono in possesso del diploma. Racconta il Direttore dell'Ente di formazione Cesta:

“La nostra ricerca-azione mappa alcune categorie di giovani più a rischio (dal 2015): 85% di chi è disperso è disabile (secondo quanto previsto dalla legge 104). I restanti sono il 40% stranieri, il 28% sono ripetenti, e gli altri sono distribuiti tra ragazzi bes, dsa, ripetenti, fragili. Il 6-7% si manifesta già entro la terza media: in numeri assoluti, circa 150 ragazzini non arrivano al conseguimento della licenza media. Di questo, circa l'80% sono stranieri. Sono soprattutto maschi i dispersi.”

Un ultimo dato: il 65% dei giovani dispersi nel Distretto “si perde” nel primo anno di scuole superiori, quindi secondo il Direttore sarebbe necessario poter intervenire già durante il primo anno delle superiori.

Nel 2016 si è costituito un tavolo interistituzionale distrettuale sull’adolescenza formato da tutti i soggetti coinvolti sul tema (i Comuni del distretto, le scuole di ogni ordine e grado, enti di formazione professionale, gli esperti del settore, le due Asp, le organizzazioni del terzo settore). Come spiega il direttore dell’Ente di formazione professionale Cesta, all’interno del tavolo nasce l’idea di un progetto contro la dispersione scolastica che, nel corso del 2017, arriva a definire “Linee Guida per la prevenzione della dispersione ed abbandono precoce dei percorsi di istruzione e formazione”¹⁰: Il progetto nasce dalla convinzione che per contrastare il fenomeno bisogna farlo percepire come un problema non solo della scuola ma da tutta la comunità e quindi occorre cercare le potenzialità presenti nel territorio, costruire con tutti i soggetti coinvolti un Patto educativo di comunità nel quale specificare cosa può fare ogni soggetto che aderisce al Patto.

Nel progetto sono state messe in campo varie azioni dentro e fuori la scuola, ma l’elemento vincente è stato l’istituzionalizzazione del tavolo adolescenza-dispersione scolastica e l’affidamento del coordinamento ad un Comune molto coinvolto rispetto al fenomeno (Comacchio), creando un legame tra Pubblica Amministrazione e cittadinanza/comunità: si tratta di un aspetto considerato strategico per la riuscita del progetto.

Il progetto ha già avuto l’effetto di ridurre la dimensione del fenomeno (come testimoniato dai dati di monitoraggio presentati dal Direttore durante l’intervista); tuttavia, è ancora necessario lavorare innanzitutto sull’orientamento (strategico per abbassare il fenomeno), sulla formazione dei docenti, sulla rete di collaborazioni tra i vari soggetti, sul supporto didattico ai ragazzi demotivati allo studio, sul coinvolgimento delle famiglie. Quest’ultimo aspetto è giudicato ancora critico dall’insegnante intervistata:

“Il progetto contro la dispersione scolastica è stato rivolto anche alle famiglie ma le famiglie fanno fatica, non sono entrate, non entrano da nessuna parte; anche noi come istituto ne abbiamo provate di ogni ma fanno fatica ad entrare...è difficile il patto educativo con le famiglie, è molto formale. Per alcuni no, ma per la maggior parte sì” (Insegnante polo scolastico di Codigoro).

Un aspetto positivo riconosciuto dagli intervistati è il fatto che il progetto ha portato l’attenzione su un fenomeno di cui si parlava poco e ha sensibilizzato le varie realtà coinvolte contribuendo alla costruzione di collaborazioni prima poco presenti.

La presenza di un tavolo integrato sui temi dell’adolescenza è una preziosa risorsa nella definizione di politiche ed interventi efficaci e rappresenta un punto di riferimento importante laddove si debbano analizzare i problemi e mettere in campo azioni: ad esempio, in occasione della distribuzione di device per la riduzione del divario digitale – nell’ estate del 2020 (misura finanziata dalla Regione Emilia-Romagna) il tavolo del distretto Sud Est ha rappresentato un buon luogo di confronto per attuare l’azione in modo tempestivo ed appropriato¹¹.

¹⁰ Il documento redatto nel 2017 è scaricabile anche dal sito di Asp Delta ferrarese.

¹¹ Tale ‘buona prassi’ è emersa durante un focus group condotto da Iress per conto di Art-er Emilia-Romagna che ha coinvolto referente dell’Ufficio di Piano di Comacchio sulle misure di contrasto del Divario digitale messe in campo dalla Regione Emilia-Romagna.

Gli enti di formazione professionale hanno avviato sperimentazioni per qualificare quei lavori verso cui i ragazzi sono già orientati: emblematico il caso della formazione professionale per operatori della pesca e dell'acquacoltura, come testimoniato dal Direttore del Cesta:

“Siamo gli unici in Italia che gestiscono la qualifica triennale di operatore della pesca e dell'acquacoltura. Questo è un percorso nato da noi in risposta alla dispersione scolastica di Goro. È un'impresa difficilissima formare i pescatori su un minimo di tecnologia! Se gli agricoltori sono agli anni 60, i pescatori sono agli anni 30. È un'impresa quasi impossibile. La tecnologia potrebbe invece aiutarli molto, abbiamo un settore della sensoristica avanzatissimo che permetterebbe di controllare le vongole a distanza senza recarsi sul posto” (Direttore Ente di formazione Cesta)

Le operatrici del Servizio sociale di Asp del Delta Ferrarese, rispetto agli adolescenti, evidenziano come nel territorio manchino opportunità di aggregazione, data la carenza di agenzie educative. Anche per rispondere a tale esigenza è in corso l'implementazione di un progetto che prevede la costruzione di una struttura – laboratori di meccatronica, mensa, spazi per attività sportive, una sorta di 'campus' la cui realizzazione purtroppo si è rallentata causa pandemia.

Recentemente, grazie anche ai finanziamenti regionali nell'ambito dei Piani di zona, è stato istituito il Centro per le famiglie distrettuale, con sede a Comacchio, che offre tante opportunità ed è frequentato da molte famiglie, prevalentemente di quel Comune. Interessante sottolineare che la sede del Cpf è presso la Casa della salute, luogo che si vuole connotare sempre più come un punto di riferimento per le diverse esigenze dei cittadini.

3.4 Comunità solidale e welfare comunitario

Più volte nelle interviste alle operatrici del servizio sociale di Asp si indica la necessità di costruire maggiori collaborazioni con le associazioni del territorio, in alcuni Comuni più di altri, perché la situazione è decisamente “a macchia di leopardo”.

Per esempio, nell'ambito già citato progetto “Custode sociale”, più volte citato come buona prassi, secondo le referenti del servizio sociale di Asp, *“ci sono zone nelle quali è stato facile costruire collaborazioni con il volontariato nel territorio (es. Codigoro), mentre in altre no (es. zona Fiscaglia)”*.

Un altro problema riguarda il diffuso “campanilismo” dei Comuni che ostacola una collaborazione anche distrettuale tra associazioni: *“Manca una visione distrettuale organica. Ad es. Codigoro ha l'emporio solidale, ma solo per quelli del Comune; Comacchio ha fatto un riparo per senza fissa dimora, ma non in collaborazione tra comuni”*.

Infine, non mancano nelle testimonianze raccolte dalle assistenti sociali riferimenti ad una certa difficoltà da parte delle associazioni ad uscire dai confini più noti e consolidati delle loro attività. Inoltre, secondo alcune operatrici, non sempre le associazioni riescono a riconoscere in concreto nelle persone che vivono situazioni di disagio capacità e risorse e quindi ad accoglierle all'interno delle associazioni per percorsi di inclusione sociale o di attivazione.

Il servizio sociale ‘legge’ l'associazionismo attraverso le relazioni di collaborazione che nel tempo si sono costruite rispetto a singole situazioni di disagio o all'interno di progettualità più ampie. Quindi evidenziano le difficoltà nel costruire prassi di un welfare comunitario, che sembrano riguardare prevalentemente il trasporto sociale e meno altre problematiche.

Altri intervistati – sindaci di Mesola e Fiscaglia, referenti del mondo imprenditoriale e scolastico – mettono invece in evidenza soprattutto la vitalità dell'associazionismo e del volontariato presente

nei loro Comuni. Si tratta di un tessuto rappresentato come 'ricco', che si è particolarmente attivato durante l'emergenza della pandemia.

“Durante il Covid-19 io e qualche assessore abbiamo aperto un canale di comunicazione con i giovani e in due giorni abbiamo arruolato 45 giovani per fare una colletta alimentare” (Sindaco di Fiscaglia).

“Per fortuna abbiamo dei volontari che fanno trasporto sociale. Per fortuna c'è questa risorsa del volontariato. Con alcuni del terzo settore abbiamo convenzioni: diamo qualche risorsa e concordiamo i casi sociali che devono essere tutelati perché è evidente che se uno chiede il trasporto sociale per andare a trovare una amica in una altra frazione ha una attenzione diversa rispetto a chi lo chiede per andare a fare chemioterapia. Quindi anche quei casi vengono gestiti dai servizi sociali del comune in accordo con le associazioni. [...] Abbiamo anche una Associazione trasversale verso altri comuni “Più felici” genitori di ragazzi speciali - come si definiscono loro - che si sono messi insieme per creare un po' di massa critica e di sensibilizzazione verso le problematiche dei loro figli” (Sindaco di Mesola).

“A livello territoriale l'associazionismo è forte: a Codigoro ci sono tantissime associazioni che collaborano con il Comune e non solo. Ma sono associazioni storiche, composte da persone di una certa età, non ci sono associazioni di giovani...purtroppo la nostra società è più centrata sull'individuale che sul sociale” (Insegnante Polo scolastico di Codigoro)

“Uno dei lati positivi di questo territorio è la coesione sociale, che ce ne dica. C'è una rete di associazionismo spaventosa, dall'associazione sportiva che si mette a disposizione per il trasporto dei bimbi, per la ginnastica con gli anziani, alle associazioni che fanno trasporto sociale (e ce ne sono tante), e che ora essendo aumentato il bisogno deve divenire imprenditoriale e non solo volontario. C'è un associazionismo vivace e trasversale. Durante il lockdown tutto ciò si è enfatizzato: tutte le associazioni (scout/pro loco ecc.) si sono messe a disposizione per le assistenze telefoniche, per fare compagnia agli anziani, per la spesa a domicilio, per le piccole commissioni. È meraviglioso. Sotto al campanilismo e alle altre criticità c'è questo fermento. Ed è trasversale a tutti i Comuni di ASP” (Referente Progetto Area interna Basso Ferrarese “Fare ponti”).

Durante le interviste, sono stati raccontati anche percorsi partecipati attivati dai Comuni quali, ad esempio, i progetti con metodologia del CommunityLab a Comacchio e i percorsi partecipati con i giovani del Comune di Fiscaglia.

Per concludere, si riportano le testimonianze di alcune assistenti sociali di Asp che, pensando al futuro, soprattutto dopo l'esperienza dell'emergenza sanitaria Covid-19, affermano

“Le sfide per il nostro servizio sono la creatività, le relazioni, l'umanità. Soprattutto dobbiamo partire dal fatto che la vicinanza e la solidarietà tra le persone sono tutto”.

Su questo terreno di vicinanza solidale si possono costruire azioni concrete di un lavoro di comunità teso ad un welfare generativo e comunitario, capace di rispondere alle situazioni di povertà conclamate ma anche di agire preventivamente, con azioni culturali e di valorizzazione delle risorse e delle capacità dei cittadini.

4. Un'alleanza fra enti del territorio per migliorare il benessere dei cittadini: work in progress

Summary –Gli Enti pubblici coinvolti nell'indagine sono parte attiva e dinamica nella tutela del territorio, della sua valorizzazione e della realizzazione di azioni di sostenibilità ambientale. Nelle testimonianze raccolte sono state citate azioni che sono segno di una certa dinamicità nella promozione di azioni culturali e di educazione ambientale (promosse da vari enti e consorzi del territorio) e di valorizzazione del capitale umano (orientamento scuola-lavoro, formazione professionale, ecc.). Tutti concordano nell'affermare che c'è ancora tanto lavoro da fare.

Le azioni messe in campo – sia quelle ancora a livello progettuale, sia quelle più consolidate – rappresentano potenziali opportunità per i cittadini se sostenute da Enti collaboranti e alleati per lo sviluppo del territorio: si tratta di alleanze tra Parco del Delta e agricoltori, tra Azienda per la raccolta rifiuti e cittadini (anche quelli di 'seconde case'), tra cittadini e azienda di depurazione acqua, tra Parco e operatori turistici, tra Scuola e Imprese.

Nuove collaborazioni possono essere messe in campo anche con Asp del Delta Ferrarese, proprio nella logica della sostenibilità sociale, intrecciata a quella ambientale ed economica.

Si tratta di piste di lavoro che possono partire dal contrasto delle varie forme di povertà presenti nel territorio: esse possono creare opportunità lavorative per i giovani, legate alla tutela dell'ambiente e ad esempio all'innovazione tecnologica in agricoltura.

Alcuni progetti – o riconoscimenti internazionali – già messi in campo dal Parco del Delta potrebbero diventare altrettante 'leve di sviluppo sostenibile': l'area del Parco è riconosciuta dall'Unesco come "Riserva di Biosfera" dal 2015; il progetto sul turismo sostenibile (concluso nel 2019), che aveva come obiettivo l'allungamento della stagione turistica e il far conoscere mete turistiche meno conosciute; è inoltre in fase conclusiva – novembre 2020 - il percorso per il riconoscimento della Carta europea per il turismo sostenibile nelle aree protette.

La maggioranza degli intervistati ritiene che l'ambiente del Delta possa favorire nuove opportunità di lavoro, soprattutto nel settore del turismo sostenibile. Ma anche il settore agricolo, 'rinnovato dallo sviluppo delle nuove tecnologie', può offrire opportunità di sviluppo. È in questi settori che si potrebbero innescare anche interventi di welfare sociale.

4.1. Un'alleanza fra enti del territorio per uno 'sviluppo sostenibile'

L'indagine qui presentata, come si è più volte ripetuto, ha assunto l'ipotesi che Asp del Delta Ferrarese per attuare la propria mission, cioè rispondere ai bisogni sociali dei cittadini, debba avere attenzione ad **una visione complessiva dell'intero sistema socio-economico** del territorio in cui opera. Una visione che consenta di disporre di informazioni e analisi su tutti gli ambiti che influiscono sulla vita e sul benessere delle persone (cfr. par 2.2).

Nel capitolo precedente sono state riportate le fragilità sociali delle persone del territorio e le risposte che i comuni, attraverso Asp o direttamente, offrono ai propri cittadini, così come espresse dagli intervistati. Per superare la logica di una auto-referenzialità settoriale, che implica il rischio di un approccio assistenzialistico, si propone dunque di allargare la cornice entro cui si affrontano i problemi di questa indagine, collocando quanto emerso nell'ambito dell'intero sistema socio-economico locale.

Ciò per far emergere altri fattori che influiscono sulla qualità della vita delle persone, ma anche per far interagire le tradizionali risorse del settore sociale con altre risorse soprattutto economiche, culturali e ambientali.

Si è cioè tentato di applicare all'analisi dei bisogni e alle proposte del settore sociale un approccio sistemico che consenta di collocare gli interventi di welfare come parte di un progetto di sviluppo sostenibile.

In questo quadro le spese per il welfare diventano finanziamenti finalizzati alla creazione e alla qualificazione del capitale sociale e del capitale umano che sostengono tale sviluppo. A partire da queste considerazioni Asp del Delta Ferrarese si può porre nel territorio come 'agente di sviluppo' in grado di creare innovative risposte alle esigenze dei cittadini e opportunità lavorative. Questo approccio è particolarmente sfidante in un territorio come quello del Basso Ferrarese dove la risorsa naturale è insieme un bene da tutelare, ma anche un ambito in cui potere creare occupazione soprattutto giovanile dove, perciò, l'investimento anche nella tutela del capitale ambientale si affianca all'investimento del capitale umano e di quello sociale.

Tutto ciò richiede collaborazione e 'alleanze culturali' di diversi stakeholder operativi sul territorio. Alleanze che richiedono tuttavia un "visione comune", rispetto ai principi fondanti l'approccio del welfare sostenibile. Per questo le prime domande poste agli intervistati hanno riguardato la 'visione' su questi temi:

- quanto è presente una cultura di sostenibilità legata all'ambiente e al paesaggio del Delta?
- quale territorio/quale sviluppo vorreste lasciare alle nuove generazioni?
- quanto il tema dello sviluppo sostenibile, quindi un certo tipo di sviluppo economico, di cura dell'ambiente, di attenzione al welfare, si può tradurre in azioni concrete sul territorio?

Le risposte fornite dagli intervistati hanno evidenziato una **visione pragmatica della sostenibilità**: essi riconoscono l'importanza della tutela e della valorizzazione di risorse paesaggistiche e ambientali, anche con un'attenzione alla conservazione di tali risorse per le generazioni future (attenzione quest'ultima espressa solo da alcuni). Tali risposte delineano piste concrete che partono dall'idea che le azioni a favore dell'ambiente siano investimenti finalizzati a sostenere lo sviluppo di lungo periodo (tutelando il capitale ambientale) e siano soprattutto impieghi di risorse economiche che possono anche sostenere l'occupazione nel breve periodo.

Tale visione ha implicato una identificazione dei problemi da un lato, ma anche la definizione di prassi operative per affrontarli, dall'altro:

1. l'utilizzo della risorsa ambientale **per** lo sviluppo di un turismo sostenibile;
2. l'utilizzo di nuove tecnologie **per** fare agricoltura in grado di affrontare i cambiamenti climatici, come i nuovi ritmi di semina/raccolta, o per rispondere alla richiesta, da parte del mercato, di nuovi prodotti, come le arachidi;
3. la promozione di azioni di disseminazione e di educazione ambientale, a cura di vari soggetti del territorio, **per** una più responsabile gestione delle risorse idriche, della raccolta differenziata e dello smaltimento dei rifiuti inquinanti nel rispetto dell'ambiente, delle risorse naturali (Parco del Delta PO, il Consorzio di Bonifica - Pianura di Ferrara, Clara, Cadf, alcuni Comuni).

Un primo problema/opportunità riguardante lo sviluppo sostenibile è il **rapporto ambiente e turismo**: gli intervistati condividono l'idea che l'ambiente naturale del Parco del Delta costituisca

una risorsa ancora non adeguatamente utilizzata per lo sviluppo economico del turismo e, date certe condizioni, possa diventare una vera e propria *“alternativa al balneare, non un suo accessorio”*, quindi possa essere un’alternativa durante il periodo primaverile o autunnale. Emblematica la testimonianza di un operatore del settore (Titolare camping Florenz):

“L’ambiente naturale del Parco del Delta andrebbe sfruttato nella bassa stagione. Questo è un discorso che continuiamo a ripetere, ma non si affronta mai in modo concreto e importante. Anche in questa situazione post Covid-19 sarà una meta sempre più ambita, perché la gente è alla ricerca di spazi di natura e luoghi poco affollati [...] il problema è che il Parco si presenta in modo molto frammentato, ogni Comune fa la sua politica turistica [...] Non è una questione di soldi, bisogna mettere insieme il pubblico con il privato, ci vuole coordinamento e progettualità sul territorio che garantiscano una fruibilità vera, non piena di ostacoli”.

Insomma, le opportunità ci sarebbero, ma c’è ancora tanto lavoro da fare!

Una visione simile è espressa dal Direttore del Centro di Formazione professionale Cesta:

“Per quello che concerne il settore dell’ambiente e la sostenibilità, le amministrazioni non si rendono conto delle potenzialità del territorio del Delta. È un settore che potrebbe dar vita anche ad auto imprese, al lavoro autonomo, qui poco presente. C’è poca, pochissima, percezione che l’ambiente possa dare uno sviluppo occupazionale. Di solito facciamo sui 120 corsi all’anno e le dico che i temi della sostenibilità sono scarsamente considerati”.

Che il Parco sia poco valorizzato o riconosciuto come leva di sviluppo per il territorio è un’opinione comune a vari intervistati.

L’Ente Parco si sta muovendo sul tema con varie progettualità; la Direttrice dell’Ente Parco ha citato due progetti in particolare che possono costituire, anche nel prossimo futuro, ambiti di azioni di sviluppo sostenibile e pertanto andrebbero in qualche modo diffusi e conosciuti il più possibile, affinché diventino ‘patrimonio’ comune del territorio. Si tratta di un recente progetto sul turismo sostenibile (finalizzato ad aumentare l’afflusso turistico) e del percorso che ha portato alla richiesta di ottenere la carta europea per il turismo sostenibile nelle aree protette. Dice la direttrice del Parco:

“Abbiamo appena concluso un progetto bellissimo sul turismo sostenibile di cui eravamo area pilota. Quindi abbiamo fatto importanti simulazioni per raggiungere due obiettivi: l’allungamento della stagione turistica – con i turisti non concentrati in due mesi ma diluiti in tutto l’arco dell’anno; secondo, il dirottamento del turista su aree meno conosciute, perché da nostre indagini è emerso che ci sono tantissimi turisti alle saline di Cervia e pochi sulla foce del torrente Bevano a soli 10 chilometri di distanza dalle saline. Abbiamo svolto dei workshop coinvolgendo la cittadinanza e gli operatori turistici, abbiamo organizzato delle giornate di conoscenza del territorio. E poi abbiamo fatto il percorso per il riconoscimento della carta europea per il turismo sostenibile nelle aree protette: si tratta di un riconoscimento che rappresenta anche uno strumento di gestione delle aree di interesse naturalistico. L’esito dovrebbe arrivare entro il 2020”.

Un secondo problema/opportunità riguarda il rapporto tra **ambiente e agricoltura**. Gli intervistati sollecitati rispetto a questo tema hanno evidenziato la necessità di realizzare produzioni con il marchio Kmzero, al momento assenti, di potenziare l’utilizzo della tecnologia nell’agricoltura (la cosiddetta agricoltura di precisione) per avvicinare al settore anche i giovani, di investire sulla formazione perché le trasformazioni economiche e ambientali richiedono anche agli agricoltori nuove competenze. Inoltre, anche il settore agricolo ha necessità di adattarsi ai mutamenti globali

legati al cambiamento climatico e deve al contempo saper 'leggere' e adeguarsi all'innovazione tecnologica che va vista come risorsa. Si riportano a tale proposito alcuni stralci di interviste.

“Bisogna avere una mente aperta perché il mondo cambia velocemente, per esempio anche per i cambiamenti climatici. Siamo più ignoranti tutti perché ogni anno è diverso dall'altro, ma molto più di prima. Inoltre, abbiamo meno molecole [prodotti chimici], più insetti di prima che arrivano da tutto il mondo. Quindi in agricoltura ci sono grandi cambiamenti: una volta sapevo che avrei seminato ad una certa data, che alla tal data avrei raccolto Ecco oggi tutto questo è stravolto. Bisogna essere supportati da dati che una volta erano considerati un surplus: es. dati satellitari. Tutti ne siamo un po' sospettosi, ma ne avremo sempre più bisogno. Ieri l'assistenza tecnica fatta dai consorzi agrari era un superfluo perché tutti sapevamo cosa fare, mentre oggi è necessaria e ce ne sarà sempre più bisogno.” (Imprenditore agricolo).

“Dobbiamo far passare il messaggio che essere un imprenditore agricolo, con l'uso della tecnologia ad hoc e degli investimenti che oggi richiede essere imprenditore agricolo, non significa essere un contadino e basta, come era una volta” (Sindaco di Fiscaglia).

“Il km0 è ancora uno slogan, anche se sarebbe molto coerente con la necessità di tutelare l'ambiente. Di fatto la fornitura di prodotti agricoli qua è tradizionale, i ristoratori acquistano ancora al mercato di Cesena o Bologna. I nostri produttori portano i loro prodotti al mercato di Cesena e poi ritornano con i prodotti che prendono là. Da noi il km0 non esiste, perché non si è creata una rete diretta tra produttore e attività economica, ed è un peccato perché continuiamo a sprecare energie e i prodotti costano di più” (Titolare camping Florenz).

Sul medesimo tema - ambiente e agricoltura – la direttrice del Parco del Delta ha esplicitato i rapporti non semplici tra l'Ente Parco e gli agricoltori. Questi ultimi, avendo le loro aziende agricole all'interno dei confini del Parco, devono sottostare ad alcune regole di tutela dell'ambiente, regole che vengono talvolta considerate un ostacolo rispetto al modo di produrre o alla redditività dell'agricoltore: gli obiettivi di tutela dell'ambiente in capo al Parco sembrano talvolta contrapporsi a quelli economico-produttivi degli agricoltori. La logica dell'indennizzo – strumento utilizzato dall'Ente Parco per compensare un mancato reddito dell'agricoltore o talvolta anche un esproprio – pare alimentare la contrapposizione piuttosto che contribuire a costruire alleanze.

“Gli agricoltori sono una categoria complessa, nel senso che in passato sono stati anche meno sensibilizzati, li vedo ancora come una categoria abbastanza scettica. Molti fanno questo tipo di ragionamento: se ho bisogno di una produzione più consistente metto in secondo piano la tutela dell'ambiente. C'è molto lavoro da fare ed è anche colpa nostra. [...] Faccio un esempio. Stiamo seguendo un progetto per la reintroduzione della starna italica nel mezzano, scomparsa già da anni. Dopo una serie di analisi per capire i motivi dell'estinzione è emerso che uno dei motivi più rilevanti è lo sfalcio degli argini senza alcune attenzioni. [...] Lo sfalcio senza determinate accortezze determina un terreno non adatto alla nidificazione di questo uccello e questo è connesso con l'attività agricola. Essere dentro il Parco non significa non fare agricoltura, ma significa farlo in modo diverso”. (Direttrice Ente Parco del Delta).

Un imprenditore agricolo spiega il suo punto di vista sui diversi metodi di produzione, quelli certificati biologici, considerati più rispettosi dell'ambiente, e quelli più tradizionali legati ai prodotti chimici proposti dalle multinazionali – ad esempio, fertilizzanti, prodotti chimici contro insetti o parassiti.

“L'ambiente andrebbe guardato con occhi diversi: abbiamo già fatto passi avanti ma si può fare meglio. Dal punto di vista delle molecole [prodotti chimici] ciò dipende dalle multinazionali e da cosa

proporgono. Il biologico è un mondo interessante, ma per i nostri territori è molto difficile (siamo sotto il livello del mare, c'è molta umidità che vuol dire combattere funghi e con metodi non chimici non è facile). E poi io preferisco parlare di residui zero o norma di legge più che di un prodotto sano perché biologico”.

Un terzo aspetto (e in questo caso parliamo di opportunità) che riguarda lo sviluppo sostenibile è **l'educazione ambientale**. Gli intervistati, spesso referenti di progetti con le scuole e con i cittadini, presentano una visione comune dell'educazione ambientale rispetto al ruolo che dovrebbe avere l'educazione ambientale: essa contribuisce all'educazione alla cittadinanza, alla maturazione culturale di un territorio e della sua popolazione, all'aumento delle competenze trasversali di giovani e adulti (nella prospettiva di una formazione permanente). Complessivamente, l'educazione ambientale contribuisce al rafforzamento del capitale umano, fondamentale per la crescita economica, soprattutto in una prospettiva di sviluppo sostenibile.

Anche in quest'ambito gli intervistati si sono soffermati su progetti concreti, descritti nella loro 'materialità', strettamente legati alle problematiche del territorio.

Ne sono un esempio i progetti di sostenibilità ambientale finalizzati a migliorare la gestione dei rifiuti e l'utilizzo dell'acqua potabile, illustrati dai responsabili delle società che si occupano della gestione del rifiuto – Consorzio Clara (il direttore) – e della potabilizzazione dell'acqua – Cadf Consorzio Acque del Delta ferrarese (direttore).

Per quanto riguarda la **gestione dei rifiuti e la raccolta differenziata** permane il problema dell'abbandono di rifiuti inquinanti, la tendenza all'inizio della stagione estiva di liberare le seconde case di oggetti ingombranti usurati o da sostituire – come materassi e mobili – senza utilizzare l'apposito servizio di prenotazione per il loro ritiro.

Un tema al centro dell'attenzione è anche la **fruizione delle risorse idriche** da parte dei cittadini che ancora preferiscono l'acqua in bottiglie di plastica - lamentando poi il costo eccessivo dell'acqua potabile e non riconoscendo gli sforzi per la sua depurazione.

“Le scuole recepiscono in maniera positiva il tema della raccolta differenziata, i grandi fanno più fatica: non tanto a capire il messaggio della differenziazione del rifiuto, quanto che questa differenziazione ha un costo. Fare un mucchio costa molto meno che differenziare. Poi c'è il fatto di essere stati abituati ad avere sempre tutto a disposizione in maniera gratuito: quando ti faccio capire che quanto tu smaltisci per me è un costo e in qualche modo lo devo recuperare fanno fatica. Faccio un esempio: qua abbiamo tutti le seconde case ai lidi. Normalmente a inizio stagione la gente compra materassi nuovi, l'armadietto nuovo ecc. Anziché portarlo in discarica, che sarebbe un servizio del tutto gratuito, lo mettono sulla strada. E poi si arrabbiano perché CLARA non pulisce, ma noi non possiamo passare ogni quarto d'ora in tutte le vie per portar via i rifiuti ingombranti: tu devi telefonarci, noi ti diciamo quando passiamo e tu metti fuori il rifiuto” (Direttore Clara).

“Il fatto che ci sia disponibilità di acqua non fa sì che debba essere sprecata o utilizzata male. Per cui molta della nostra attività è finalizzata al miglioramento e al contenimento dell'uso della risorsa. [...] Con i cittadini lavoriamo con azioni di educazione ambientale, ma prevale una scarsissima percezione del percorso di estrazione e depurazione dell'acqua e danno poca importanza al valore della risorsa che stanno utilizzando” (Direttore Cadf).

L'attività di educazione ambientale è svolta da più Enti: dal Parco del Delta, dal Consorzio Bonifica – Pianura di Ferrara, dalla società dell'acqua potabile – Cadf, dalla società per la raccolta dei rifiuti Clara. Occorre anche sottolineare che a parte quest'ultima (che appalta da anni il servizio ad una

cooperativa del territorio), tutti gli Enti citati svolgono l'attività di educazione ambientale tramite proprio personale, una scelta importante e non scontata.

In generale, si tratta di azioni rivolte tradizionalmente alle scuole, anche se, negli ultimi anni, si sono sempre più allargate anche alla cittadinanza e ad operatori economici: ad esempio il Consorzio di Bonifica Pianura di Ferrara nel corso del 2019 ha svolto attività di valorizzazione del proprio patrimonio storico culturale (es. valorizzando il patrimonio storico delle mappe del catasto del settecento, con l'apertura del Museo di Palazzo Caselli-Crispi, con attività culturali svolte in collaborazione con i singoli Comuni e talvolta anche in collaborazione con facoltà universitarie come architettura). Si tratta, come noto, di un Ente che con l'azione di bonifica ha cambiato 'il corso della storia' del Basso Ferrarese, ri-immettendo l'acqua: ad esempio grazie alla bonifica, all'acqua e alle sabbie si è sviluppato il settore vivaistico iniziato circa 30 anni fa. Per il direttore e il presidente del Consorzio di Bonifica - Pianura di Ferrara, la sostenibilità è intesa come sicurezza ambientale, a garanzia di quelle attività che rendono possibile l'agricoltura, che rendono sicuri i paesi (dalle inondazioni oppure preservandoli dal rischio di siccità). È intesa come tutela:

“noi siamo in un parco antropizzato, quindi dobbiamo tutelare tutti gli elementi che lo abitano e lo formano” (direttore Consorzio di Bonifica - Pianura di Ferrara).

Da parte sua, l'Ente Parco punta anche su azioni di sensibilizzazione mirate agli adulti proponendo incontri su temi molto concreti, come l'utilizzo dell'acqua, della bicicletta o la raccolta differenziata dei rifiuti. Nel corso del 2019, gli incontri hanno coinvolto una cinquantina di persone interessate ad approfondire le tematiche proposte.

Dunque, il Delta è un territorio con grandi potenzialità e ciò è anche riconosciuto **a livello internazionale.**

Ad esempio, il Parco è parte dei siti della Rete Natura 2000 e, come anticipato, è Riserva di biosfera dal 2015. Si tratta di riconoscimenti ricevuti dal Ministero italiano dell'Ambiente e dall'Unesco. Nel candidarsi a Riserva di biosfera, il Parco ha dovuto dimostrare di agire per raggiungere l'equilibrio tra la conservazione della natura e lo sviluppo delle attività economiche, con uno sguardo alle generazioni future (essendo un ambiente naturale molto antropizzato, con attività agricole, turistiche, di allevamento); ciò, attraverso l'implementazione di strumenti di gestione del territorio, tra i quali i servizi ecosistemici – aspetto innovativo – che prevedono, per fare un esempio, che una quota-parte del biglietto pagato dal turista per visitare un certo sito venga reinvestita in attività di cura dell'ambiente. Anche il direttore dell'azienda che si occupa di raccolta dei rifiuti – Clara – è in linea con la direttrice del Parco:

“sulla cultura della sostenibilità ambientale ci si può lavorare, ci sono margini per aumentare questa sensibilità, bisogna far capire che lasciare un territorio in equilibrio conviene a tutti, anche ai figli”.

Rimangono però purtroppo alcune problematiche rispetto alle modalità di gestione delle risorse naturalistiche, come sintetizzato dal Sindaco di Mesola e che riguardano uno dei temi più ricorrenti anche nelle interviste effettuate, **ossia la necessità di forme di coordinamento istituzionale che supportino l'azione sul campo e la soluzione delle problematiche:**

“Noi abbiamo il parco del Delta del Po, cui bisognerebbe dare maggiore potenzialità nello sviluppo. L'11 settembre proprio nel Castello a Mesola ci fu un incontro importante alla presenza del ministro Franceschini dove è stato detto che ci doveva essere una legge per fare un parco interregionale. Il Comune di Mesola ha all'interno del proprio territorio le dune fossili di 'Massenzatica', ha delle pinete,

ha la riserva naturale del Bosco della Mesola dove all'interno ci sono delle specie autoctone - tipo il cervo delle dune - quindi abbiamo delle situazioni particolari che però vengono gestite diversamente. La proprietà della pineta è delle Province che però non gestisce niente. Le dune fossili di Massenzatica sono della provincia ma date in gestione al Parco; la riserva naturale del bosco della Mesola è dello Stato. Tutti questi soggetti non dialogano. Il mio auspicio è che tutto fosse dato in gestione al Parco e il Parco diventasse interregionale. A quel punto chi gestisce il Parco sono i sindaci di quel territorio che conoscono i problemi e sanno come affrontarli.”

Insomma, il territorio in cui opera Asp è descritto dagli intervistati come una grande risorsa connotata di volta in volta, come un paesaggio bellissimo, un posto umido e pieno di zanzare, una prateria con risorse illimitate come l'acqua o le vongole, un luogo in cui migliaia di persone hanno la seconda casa, un ambiente pieno di risorse naturalistiche da scoprire, luoghi isolati, ma con una buona qualità di vita centrata sulla lentezza. Un ambiente che unisce all'attività umana, agricoltura-pesca-turismo, la presenza di habitat particolari, di specie animali e vegetali da proteggere. Ma gli stessi intervistati rilevano altresì le problematiche da affrontare per svilupparne appieno le potenzialità.

4.2. Un'alleanza per l'occupabilità

Si riprende in questo capitolo il tema della dispersione scolastica già affrontato nel par. 3.3. perché, come si è ribadito più sopra, agire in modo coordinato (scuola, imprese, agenzie di orientamento) per la formazione e l'inserimento lavorativo dei giovani in una comunità è una delle leve per investire in capitale umano e in sviluppo. Emblematica la seguente testimonianza:

“il contrasto alla dispersione scolastica è un problema della comunità non solo della scuola, bisogna togliere la scuola dall'isolamento nel gestire questa problematica” (Direttore Ente di formazione professionale Cesta)

La scuola, dunque, non deve rimanere isolata anche rispetto al sistema produttivo del territorio.

Molte interviste hanno infatti evidenziato come, pur in un contesto di alta disoccupazione, le imprese non riescano a reclutare ed assumere figure professionali essenziali per il processo produttivo e chiedano alla scuola di preparare nuovi profili professionali.

La scuola si trova dunque innanzi a due sfide diverse, che hanno tuttavia aspetti comuni: offrire percorsi formativi che consentano di rafforzare le competenze di ragazzi più fragili e insieme percorsi formativi che rispondano alle esigenze del sistema produttivo.

Rispetto a questo problema è emerso un quadro complesso che chiama in causa le imprese a collaborare con le istituzioni educative e formative rispetto a problemi diversi: orientamento degli studenti nella scelta degli istituti superiori, orientamento rispetto alla scelta di facoltà universitarie, effettuazione di alternanza scuola-lavoro, effettive collaborazioni per modulare i percorsi formativi rispetto alle esigenze tecnologiche delle imprese.

Il caso del corso per piscicoltura, di cui si è parlato nel par. 3.3, ha aspetti diversi, perché si rivolge ad una popolazione di ragazzi che già sono impegnati, anche se in modo irregolare, nel settore della pesca a cui si vuole offrire la possibilità non solo di adempiere all'obbligo scolastico, ma di apprendere tecnologie e metodi utili a qualificare il lavoro in cui sono impegnati.

Le interviste ai responsabili delle strutture produttive e di servizi hanno tuttavia segnalato il problema più generale che riguarda tutti gli studenti. Il settore agricolo richiede, ad esempio, molti addetti (cfr.par.2.2).

Gli intervistati hanno posto perciò il problema dell'aggiornamento tecnologico del settore agricolo (comprensivo ovviamente della piscicoltura) in un territorio dove ancora prevalgono agricoltori tradizionali, ma che è limitrofo a zone in cui le grandi imprese agricole attivano sperimentazioni e nuove tecnologie (come, ad esempio, a Yolanda di Savoia).

“La agricoltura di precisione è una bella sfida, problematica, difficile dobbiamo fare un processo di digitalizzazione e informatizzazione su agricoltori che hanno più di sessanta anni (età media 67,9; parlare di app, di seminatrici automatiche che funzionano con il satellite o di bio-monitoraggio è difficile” (Direttore Ente di Formazione professionale Cesta)

Ma come si è già detto al par.3.3, la digitalizzazione è ancor più difficile per i pescatori che potrebbero avvalersi delle tecnologie del settore della sensoristica che permetterebbero di controllare le vongole a distanza senza recarsi su posto.

Altre difficoltà sono emerse per il settore manifatturiero, perché il bacino territoriale in cui i ragazzi cercano lavoro è più ampio:

“Sul fronte manifatturiero c'è poco: abbiamo la Berco a Copparo, grossa azienda meccanica (è sempre stata leader nel settore), Conserva Italia a Codigoro, che fa trasformazione agroalimentare e la Falco che lavora il compensato, sempre a Codigoro. I grossi soggetti che possono drenare occupazione sono questi” (Referente del progetto Fare ponti).

La zona industriale di Ostellato – comune non compreso nel bacino oggetto di indagine – offre però occasioni di lavoro specializzato.

Le interviste hanno ricordato gli accordi di collaborazione, anch'essi non senza problemi, con la facoltà di ingegneria della università di Ferrara nel settore dell'automotive in competizione con altri atenei emiliani in quanto ad 'attrattività' degli studenti:

“Abbiamo dottorati industriali che facciamo proprio qua (in azienda), quindi i famosi dottorati industriali. E quasi tutti i nostri ingegneri sono stati assunti a suo tempo attraverso percorsi guidati...attraverso i docenti, i dipartimenti che seguono la nostra ricerca; quindi, attraverso la ricerca, la tesi, il tirocinio poi sfociano nell'assunzione. Quindi è tutto materiale ingegneristico che proviene dal nostro territorio. Purtroppo, ora c'è un problema per l'ingegneria, soprattutto sulla magistrale, perché generalmente fanno il triennio a Ferrara e la magistrale vengono a farla a Bologna. Stiamo cercando di trattenerli a Ferrara ma non è facile perché sta un po' decadendo la magistrale...per ragioni di opportunità. Philip Morris, Ducati, Lamborghini, Vacchi, GD...hanno cominciato a tirare fuori l'artiglieria ci hanno fatto una concorrenza importante per cui tanti ragazzi sono stati attratti dal mirino ecco” (Direttore delle risorse umane (HR) ZF-TRW).

Anche per questo aspetto, dunque, c'è una forza centripeta che non consente la coagulazione delle esperienze nel ferrarese, per “invertire la rotta” imprese ed Università stanno cercando di attuare strategie:

“Adesso stiamo lavorando con Confindustria per portare a Fe la laurea professionalizzante in ingegneria che hanno già fatto Unimore e Unibo: il corso di laurea in mecatronica ecc. che non consente l'accesso alla magistrale e che diventa un post-lauream professionalizzante, che va a prendere i famosi ITIS; è una figura molto molto interessante e importante.... Stiamo cercando di portarli a Fe con Confindustria” (Direttore delle risorse umane (HR) ZF-TRW).

Per quanto riguarda gli istituti tecnici statali non sembra esserci una interazione comparabile a quella che si ritrova con l'Università. La domanda delle imprese non trova sufficiente risposta nella popolazione diplomata del territorio limitrofo. Invece ci sono collaborazioni maggiori con il Centro di formazione professionale Cesta:

“Allo stato attuale noi abbiamo contatto con il Centro di formazione CESTA, ben strutturato, abbiamo lavorato tantissimo con loro, loro nascono con Berco, Tyssen Group che è lì vicino...anche con l'Ipsia di Lido degli Estensi abbiamo fatto qualcosina. Sì, cerchiamo di operare attraverso tirocini inizialmente, attraverso i percorsi professionalizzanti, attraverso la nostra Academy che è gestita tutta da Lolli...con loro collaboriamo tantissimo” (Direttore delle risorse umane (HR) ZF-TRW).

Per l'orientamento degli studenti gli intervistati hanno rilevato una buona collaborazione tra imprese e scuole.

“Ci ha aiutato moltissimo il gruppo Toyota sempre a Ostellato, ci ha aiutato molto a fare orientamento e poi ci hanno aiutato anche aziende di Bologna, tipo la Lamborghini, nomi importanti insomma sono venuti nella nostra scuola a fare orientamento per promuovere questo nuovo indirizzo di studio. E' venuta Conserve Italia stessa che abbiamo qua vicino, tutte le realtà imprenditoriali del nostro territorio sono venute a fare promozione di questo nuovo indirizzo” (Insegnante Polo scolastico di Codigoro).

Occorre dunque, a parere degli intervistati, intensificare le collaborazioni per la occupabilità di tutti i giovani. Si tratta dunque di una alleanza per il consolidamento del capitale umano, a cui non può non essere sensibile anche Asp del Delta Ferrarese nei suoi progetti di prevenzione, finalizzati ad evitare la proliferazione dei NEET.

Le interviste a coloro che si occupano di attività produttive non si sono perciò limitate a censire eventuali programmi (e sono tanti) di welfare aziendale, ma con esse si è voluto sondare la disponibilità a coordinare le proprie attività con le istituzioni preposte al welfare per prevenire meccanismi di esclusione (a partire dalla esclusione dal mondo del lavoro) e promuovere il benessere soprattutto dei più giovani.

Infine, i dati demografici relativi all'invecchiamento fanno prevedere una espansione della domanda di 'servizi di care' – qui come in altri territori emiliano-romagnoli – che dovranno trovare sedi ed opportunità formative adeguate anche in questo territorio.

4.3 Un'alleanza per l'innovazione

Se si vuole fornire una sintesi del percorso di ricerca fino ad ora illustrato si può dire di aver cercato di “scoprire” come gli **interventi sociali** (che consistono in servizi per le persone più fragili, ma anche in interventi preventivi che sappiano contrastare la esclusione sociale), possono essere considerati **investimenti** capaci di arricchire il capitale sociale, il capitale umano e il capitale economico su cui si basa anche uno sviluppo sostenibile. Per contro, si è voluto indagare come progetti ambientali e culturali, i servizi educativi, in primis la scuola, e anche le imprese produttive possano essere di sostegno ai tradizionali interventi sociali. Si tratta di un insieme di interazioni che possono contribuire a conservare le risorse naturali, ad evitare di creare ulteriori forme di povertà fino a ridurre le disegualianze.

Su questi temi Asp del Delta Ferrarese può giocare un ruolo importante, quale attore del welfare locale e soggetto pubblico capace di innovazione. Ciò partendo da alcune acquisizioni importanti derivanti dall'indagine:

- I servizi alla persona sia che riguardino anziani o disabili non autosufficienti, sia che riguardino i minori di età, aiutano la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro di quei lavoratori e di quelle lavoratrici di cui si avvalgono le diverse attività produttive della zona.
- Questi stessi servizi alla persona, pensando soprattutto ai nuovi servizi per una popolazione che invecchia, possono essere motore di nuova occupazione di operatori con nuovi profili socio-sanitari, educativi, ecc.
- le attività culturali promosse dai comuni o dall'associazionismo diventano occasione oltre che di crescita culturale anche di nuovi legami che costruiscono comunità e senso di appartenenza al proprio territorio. Ciò vale in particolare per le persone anziane che vivono troppo spesso 'solitudini pesanti'. I legami rendono la comunità accogliente e, affiancando i servizi di welfare garantiti dalle istituzioni, costruiscono quello che si definisce un **welfare municipale e comunitario**. Legami che sono, insieme ai servizi, componente importante di quello che si è chiamato capitale sociale.
- Fra le attività culturali si collocano i tanti programmi di educazione ambientale che diventano anche momenti di aggregazione e di "apertura di orizzonti" per i ragazzi delle diverse scuole e raggiungono la duplice finalità di promuovere la tutela dell'ambiente, ma anche di arricchire la cultura giovanile in un momento in cui è 'fagocitata' dai nuovi media.
- Le attività economiche, ma anche l'allestimento di nuovi servizi come un nuovo ospedale, rendono più attrattivi certi territori determinando un aumento della popolazione e soprattutto di nuove famiglie, il che determina il superamento di uno dei dati principali di squilibrio demografico che tanto pesa su tutte le politiche locali.
- Le imprese, oltre che a interventi di **welfare aziendale**, possono esprimere la loro responsabilità sociale facendosi carico delle sfide che i giovani devono affrontare per trovare lavoro, supportando le attività delle scuole.
- Le attività di tutela ambientale, ma anche quelle turistiche, soprattutto le tipiche attività di turismo sociale o "lento" del Delta, possono diventare occasioni per inserire lavoratori "fragili", o persone che hanno bisogno di 'stare in relazione', impegnando le loro capacità (non spendibili nel tradizionale contesto lavorativo) e consentendo loro di svolgere attività, talvolta a fronte di un corrispettivo economico-assistenziale. Si parla in questo senso di **welfare generativo**.

Come testimoniato da molti degli intervistati, il paradosso di questi territori è che *"le risorse economiche non sono il problema"*, perché nel Basso Ferrarese sono state approvate e finanziate tante progettualità dotate di importanti risorse legate al fatto di essere diventati Area interna, alle fusioni di alcuni Comuni, alla presenza di soggetti particolari, come ad esempio il Parco regionale del Delta del Po.

Tante opportunità dentro le quali costruire prassi di un **welfare sostenibile**. Il problema è che il dinamismo pur presente nei sei Comuni in cui opera Asp, rimane talvolta un processo carsico, poco capace di contaminare settori diversi e di fare da collante tra organizzazioni pubbliche e del privato, anche in presenza di una opportunità grande come è il 'Delta' e il suo Parco. Esso rappresenta infatti la risorsa principale da valorizzare perché dà la possibilità di fare un *"grande progetto di tutela dell'ambiente e di promozione del territorio"*. Un progetto, tuttavia, che richiede grandi capacità di

collaborazione tra istituzioni diverse che ancora, come si è visto, non riescono a decollare. Infatti, come dichiara il presidente di Asp del Delta Ferrarese, nonostante sia aumentata la consapevolezza che il paesaggio sia fondamentale per l'economia del territorio, *“siamo in un punto di bassa programmazione”*. A tal proposito, dunque, la sfida più grande si gioca nel nuovo settennato di programmazione dei Fondi europei 2021-2027: già sono in cantiere, nel mese di novembre 2020, attività promosse dal Centro di formazione professionale Cesta per la realizzazione di laboratori di partecipazione tesi a far emergere le *“voci della collettività”* su cinque ambiti specifici: lavoro, welfare, scuola e formazione, ambiente e sostenibilità, sviluppo del territorio: si tratta di una fra le varie potenzialità che andrebbero sfruttate da subito.

Ciò non significa che non siano rilevanti anche progetti di dimensioni più limitate che tuttavia contribuiscono a far maturare una cultura più solidale. Si ricorda, esemplificativamente, una esperienza che riceverà a novembre 2020 un riconoscimento dall'alto commissariato per i rifugiati dell'Onu: il camping Florenz da alcuni anni accoglie, come lavoratori, ragazzi immigrati e/o richiedenti asilo.

Insomma, come afferma anche un Sindaco, ragionare di sviluppo sostenibile è dunque 'la strada' da seguire se si vuole davvero agire a livello sistemico, cioè tenendo insieme tutte le componenti dello sviluppo – economico, ma anche sociale:

“Lo sviluppo sostenibile è una grande opportunità per il territorio, economicamente ma anche per il sociale, che non è solo assistenzialismo ma anche creazione di opportunità, soprattutto opportunità di lavoro legate al turismo” (Sindaco di Fiscaglia).

E' evidente che questo mutamento di approccio alle politiche locali, che richiederebbe l'integrazione di obiettivi sociali-ambientali-economici, dovrebbe essere sostenuto da un cambiamento culturale che invece appare appena avviato in questo territorio come altrove. È questa la strada da seguire valorizzando i tavoli di discussione e di programmazione già operativi, in una logica appunto di sistema che valorizzi le competenze di tutti gli enti coinvolti, alleati per il benessere del territorio e di quanti lo abitano (cfr. capitolo 5).

5. Sintesi e spunti per un approfondimento

Al termine di questo ‘viaggio’ nei territori del Delta Ferrarese vale la pena soffermarsi su alcuni elementi di sintesi, utili per la riflessione futura che Asp vorrà affrontare per promuovere piste di sviluppo e innovazione. Si propongono dunque di seguito una serie di aspetti (5.1.) – tutti strettamente legati fra loro – che, a parere delle ricercatrici, occorre tenere presente nell’affrontare la sfida del cambiamento (5.2.) in un territorio complesso come quello studiato.

5.1. Un territorio....

(Un territorio) ... ‘al centro’ di progettazioni: come più volte evidenziato nei capitoli precedenti, il Delta Ferrarese è un territorio destinatario di Fondi strutturali derivanti dalla programmazione europea, ivi compresi i Fondi destinati alle Aree interne; dispone di agenzie del territorio con ‘capacità progettuali’ autonome e a disposizione degli Enti locali. Il Delta è dunque un territorio ‘studiato’, oggetto di analisi socio-demografiche ed economiche utili alle progettazioni. Si tratta di ricerche che consentono una sistematizzazione dei problemi, fase propedeutica all’individuazione delle risposte. Un territorio che, soprattutto, può fare conto su maggiori risorse economiche (rispetto, ad esempio, ad altre aree della regione) che, in presenza di ‘idee progettuali’, consentono cambiamento e sviluppo.

- *Questo è certamente un punto di forza: ma al contempo richiede uno sforzo di sintesi o, come si è più volte ripetuto se si fa riferimento al concetto di sviluppo sostenibile, di ‘sistema’. Richiede pertanto la necessità di una sorta di ‘regia’ sovra distrettuale (visti i ‘confini variabili’ di cui si accennava nel capitolo 1) in grado di orientare dal livello meso (unioni di comuni, ambiti, distretto) al livello micro (singoli comuni) le azioni progettuali, frutto delle progettazioni stesse.*

(Un territorio) ... caratterizzato da dinamiche socio-demografiche-economiche che necessitano di risposte e politiche di medio-lungo periodo: spopolamento, isolamento, denatalità, comparti produttivi non ancora al passo con l’innovazione tecnologica, ecc.

- *Si sono colti nell’indagine dei segnali di capacità di lettura di questi fenomeni, di cui tutti sono consapevoli (molti dei quali sono interpretati a partire dalla storia ‘agricola’ del territorio, dalla sua configurazione geografica pre-bonifica, da certe caratteristiche identificate come ‘proprie’ dell’abitante di quei luoghi ecc.). Si è colto al contempo però il desiderio e la spinta propulsiva di superare nel tempo la pesante eredità che questi territori si portano dietro. Insomma, si è colto il desiderio di prendersi in carico i problemi per potervi dare risposte nuove: le progettazioni citate al primo punto vanno proprio nella direzione del contrasto ai fenomeni sopra citati. In questo senso, occorre ricordare anche lo sforzo degli istituti di Formazione professionale che hanno provato a proporre percorsi professionalizzanti adeguati a quello che è il ‘core’ del territorio (agricoltura, acqua-coltura), purtroppo, sinora, senza grandi impatti. Avere opportunità di formazione in ambiti nei quali, finita la Scuola, è possibile trovare lavoro, avvia un circolo virtuoso che può portare a rimanere nel proprio territorio, con una dimensione di futuro (dimensione cui, ovviamente, si devono affiancare anche strutture e servizi adeguati, politiche abitative accessibili, trasporti, ecc.). Ma è comunque questa la strada coerente da percorrere cercando sempre di più di progettare*

percorsi, ancora una volta, che nascono da una lettura integrata delle complesse dinamiche domanda-offerta del mercato del lavoro. Anche questo ambito richiede politiche integrate di medio e lungo termine che coinvolgano scuola, formazione professionale e mondo delle imprese: dalle interviste raccolte è emerso che non sempre ciò avviene. Un po' perché il mondo del lavoro necessita di specializzazioni sempre più sofisticate e al passo con l'avanguardia tecnologica, con la conseguenza che le grandi aziende formano i propri lavoratori internamente (è il caso dell'Academy gestita da Toyota e da ZF-TRW per quanto riguarda la automotive), un po' anche perché la Scuola e la Formazione professionale non sempre riescono forse a rendere appetibili quei percorsi meno tradizionali e quindi meno conosciuti che però contribuirebbero poi a trovare una collocazione nel mercato del lavoro locale (in primis, in agricoltura, ma non solo). C'è da osservare con attenzione il nuovo indirizzo di meccanica, mecatronica ed energia (MME) che l'Istituto Guido Monaco di Pomposa ha avviato proprio per cercare di rispondere ad una domanda delle aziende presenti sul territorio.

(Un territorio) ... caratterizzato da problematiche sociali non certo nuove, ma qui particolarmente evidenti (rispetto al contesto regionale): pochi giovani, di cui tanti lasciano la scuola; tanti anziani, molto anziani, tanto soli. E, per effetto della crisi economica del 2008 e della pandemia, l'aumento importante di situazioni di povertà di adulti e famiglie e di povertà educativa.

- *C'è una diffusa consapevolezza dei problemi del territorio che infatti sono stati analizzati: significativa, ad esempio, la ricerca-azione sui temi della dispersione scolastica che consente il monitoraggio del fenomeno per orientare le azioni di contrasto. Pur essendo molto lontani dalla risoluzione del problema, si è visto però che il fatto di 'essersi messi insieme' nel tavolo interistituzionale ha rappresentato il primo importante passo per condividere obiettivi comuni, mettere in campo azioni coordinate e, soprattutto, monitorare nel tempo gli impatti delle azioni stesse. Questa è la strada da percorrere.*

(Un territorio) ... che può e deve puntare sull'ambiente (da preservare, da valorizzare con azioni che creino anche sviluppo e occupazione):

- *Come si è più volte detto nel presente report, gli intervistati – che ricoprono ruoli centrali presso quelle agenzie pubbliche a tutela e per la valorizzazione del patrimonio ambientale del Delta (i vari consorzi, l'Ente Parco, le municipalizzate, ecc.) – hanno una diffusa consapevolezza delle potenzialità che l'ambiente offre. Potenzialità, dunque, che derivano proprio dall'essere il territorio del Delta che, piaccia o non piaccia, rappresenta un habitat unico in tutta la Regione e a livello nazionale. E che, pur volendo conservare quel tanto di melanconico distacco (lentezza, come qualcuno ha sottolineato) e separatezza dalla frenesia della vicina costa ravennate con cui è difficile essere competitivi (in quanto 'logo' ormai mondialmente riconosciuto), può e deve comunque impegnarsi per valorizzare di più il proprio patrimonio ambientale. E può affrontare questa sfida a partire dal superamento di alcuni limiti, primo fra tutti, ma non unico, la scarsità di mezzi di trasporto pubblici. Limite, questo dei trasporti, per superare il quale sono necessarie politiche a livello regionale e nazionale. Ma al di là di questo aspetto, molto si può fare per valorizzare ciò che già c'è: dare maggiore risonanza a quei progetti che vogliono aumentare la durata della stagione turistica, valorizzare il turismo 'lento' e poco rumoroso, adatto magari a famiglie o persone*

che amano il cicloturismo pianeggiante e/o un turismo accessibile anche a quanti hanno problemi motori. C'è da chiedersi per quali ragioni i progetti che sono emersi dalla narrazione degli intervistati – la cui traccia si può trovare anche in rete – faticano ad avere impatti significativi, a detta anche degli stessi intervistati: sembrano quasi esperienze sporadiche, non a sistema, che forse devono ancora essere conosciute, valorizzate e, dunque, promosse a livello più capillare. Insomma, occorre che anche il 'cittadino-medio' del Basso Ferrarese sia consapevole che le bellezze del proprio territorio devono e possono essere messe a disposizione di una platea più ampia di persone, pur nel rispetto dell'ambiente e che, di conseguenza, si attivi per promuoverli, possa proporre idee e, se in grado di farlo, progetti di impresa.

5.2 ...che richiede alleanze: quale il ruolo di Asp del Delta Ferrarese?

Già in diversi punti del presente report si è messo in risalto quale può essere allora il compito, in questo quadro, di una azienda pubblica dei servizi alla persona – l'Asp del Delta Ferrarese – che, come noto, ha il compito di gestire per conto dei suoi soci di maggioranza – 6 degli 8 Comuni del Distretto – i servizi alla persona per minori e famiglie, non autosufficienza, povertà ed esclusione sociale.

In primo luogo, l'Asp 'deve essere nei luoghi della programmazione non tipicamente sociali' e portare la sua visione dei problemi (con specifico riferimento ai problemi sociali, socio-sanitari ed educativi) cui dà risposta entro un quadro di prestazioni definite da normative nazionali e regionali e sancite nell'ambito del Contratto di servizio stipulato con i 6 Comuni.

Occorre ancora una volta ricordare che Asp del Delta Ferrarese ha investito, in primis, sulla sua comunità professionale assumendo nel corso del 2019 personale a tempo indeterminato (*"Il 2019 è stato un anno denso di attività dedicata al consolidamento delle risorse umane all'interno dell'Azienda. Un anno denso di attività concorsuale"*, cit. Bilancio sociale di Asp del Delta Ferrarese). Questo è il primo passo fondamentale (che oggi come oggi richiede scelte coraggiose alla Pubblica amministrazione, ma evidentemente possibili) che può consentire ad una organizzazione pubblica di investire su una formazione ad ampio raggio del proprio personale per svolgere il suo specifico lavoro (in caso di operatori sociali, ovviamente, il lavoro sul caso, lavoro di rete, supervisione psicologica, ecc.).

In secondo luogo, 'Asp deve esserci con competenze tecniche anche di tipo programmatico. Una Pubblica amministrazione come Asp dovrebbe dunque avere (o rafforzarne le competenze, se già presenti) al suo interno anche personale con competenze di tipo progettuale in senso ampio a partire da quelle 'tecniche' (ad esempio, in grado di intercettare i bandi, leggere e interpretare i capitolati e dunque, costruire i progetti e quindi rendicontarli – croce di ogni progettazione complessa), ma anche e soprattutto quelle più 'di rete': come noto, un progetto ha possibilità di essere efficace quanto più efficace è la rete di partenariato che la presenta. Ecco, dunque, che Asp del Delta Ferrarese deve rafforzare questa capacità 'progettuale' così tanto preziosa perché in grado di portare la 'visione sociale' nelle progettazioni, o per 'proporre' progettualità (si è visto che le sedi di progettazione sono molteplici), oppure per 'sedersi al tavolo della progettazione' promossa da altri enti del territorio. Asp dovrebbe dunque essere in grado di portare la 'voce e

le prassi del sociale' nei tavoli programmatori per lo sviluppo (economico, ambientale, agricolo) affinché le progettazioni stesse siano più 'inclusive'. In ciò può costituire il valore aggiunto di Asp del Delta Ferrarese (e/o dei Comuni di cui è soggetto gestore).

Il 'lavoro sociale' – proprio della comunità professionale di Asp – infatti, è orientato a metodologie tipicamente inclusive e molto consolidate nel tempo: si fa qui riferimento, ad esempio, alle cooperative sociali di tipo b (che non sono certo una novità!) nate e sostenute dalla Pubblica amministrazione sin dalla fine degli anni '80 che hanno fatto sperimentare l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. In una fase di start up tali realtà hanno bisogno di essere sostenute ma poi, se trovano un humus in cui potersi sviluppare mettendo sul mercato qualche idea vincente, possono andare avanti con le loro gambe (e non solo nella cura del verde pubblico!). Con l'esempio delle cooperative sociali di tipo b – la cui storia ha dimostrato grandi limiti e potenzialità – si vuole solo aprire la riflessione sul fatto che se ci sono spazi, opportunità economiche (si pensi ad es. all'economia circolare), condivisioni di intenti, e una rete interistituzionale coesa sugli obiettivi da raggiungere, si possono ottenere risultati. Un territorio come il Delta che ha forti potenzialità di sviluppo nel settore turistico, ad esempio, finanziamenti di tipo 'strutturale', enti deputati alla tutela dell'ambiente in grado di produrre progettualità, una Asp sensibile ai temi dell'innovazione, contribuiscono a creare quell'humus favorevole di cui si parlava. Ci vogliono idee, luoghi interistituzionali di confronto, e tecnostrutture.

Più in generale, la complessità descritta evidenzia come il modello organizzativo e i rapporti inter-organizzativi di ASP del Delta Ferrarese abbiano bisogno di "stanze di compensazione", o di snodi da cui si irradiano impulsi capaci di orientare armonicamente tutte le attività di ASP. La scienza dell'organizzazione ha tante efficaci metafore per indicare luoghi e sistemi per facilitare il confronto tra le varie componenti di un'organizzazione o tra organizzazioni diverse, e da cui partono progetti sufficientemente istruiti. Alcuni autori parlano di *relais*: un 'emissario' nei confronti di altri singoli segmenti organizzativi, interni e/o esterni, che a loro volta devono essere capaci di rispondere agli stimoli inviati, contribuendo al funzionamento complessivo della rete organizzativa. In questo modo, si possono orientare sistemi complessi, pur rispettando l'autonomia delle sotto-parti. Uno di questi *relais*, come insegna la letteratura in materia, potrebbe essere un Ufficio di "ricerca e sviluppo", elemento presente in tutte le aziende che hanno per obiettivo l'innovazione e la crescita, generalmente in staff alla Direzione generale.

In terzo luogo, Asp deve poter progettare interventi consolidati ma anche innovativi nel suo specifico campo, quello socio-sanitario ed educativo. E ciò può essere fatto nei luoghi deputati a questa progettazione, in primis **l'Ufficio di piano distrettuale**. Anche se questa indagine ha volutamente 'allargato i confini del sociale', in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda europea, non va ovviamente dimenticato che il 'core' di Asp del Delta Ferrarese è produrre servizi alla persona appropriati ed efficienti, in grado di rispondere ai problemi dei cittadini dei 6 Comuni di riferimento. E che, altrettanto ovviamente, questi servizi sono stabiliti dal Contratto di Servizio dei Comuni soci di maggioranza.

Il luogo programmatario deputato alla programmazione socio-sanitaria, nella nostra regione come in tutto il Paese, secondo lo spirito della legge 328/2000 (che nel 2020 festeggia il ventesimo anniversario) sono i Piani di zona. È necessario, dunque, che la tecnostruttura deputata alla realizzazione dei Piani di zona, **l'Ufficio di piano distrettuale**, sia sempre più efficace – nel Distretto Sud Est, come in tutti i 38 Distretti regionali- e consolidi/riconquisti/ rivitalizzi il

proprio ruolo. La programmazione del Piano di zona triennale è infatti il luogo deputato per ampliare l'orizzonte rispetto 'all'ordinario' dei servizi alla persona, per progettare valorizzando il più possibile i finanziamenti, compreso il Fondo sociale regionale. Anche se è ben noto che questi ultimi non sono finanziamenti ingenti (ad eccezione del FRNA), sono però quelli che consentono sperimentazioni progettuali che mettano in rete più territori anche sub-ambito (si è visto nell'indagine quanto le progettazioni integrate innovative fra comuni del distretto siano tutto sommato abbastanza rare: quelle che sono state citate, anche in ambito culturale, sono considerate molto bene dagli intervistati). E qui Asp può giocare un ruolo importante perché già gestisce servizi alla persona di 6 su 8 Comuni, quindi, è di per sé agente di integrazione nella quotidianità.

Chi scrive studia le dinamiche della programmazione socio-sanitaria dei Piani di zona dai primi anni del 2000 a livello regionale, provinciale e distrettuale: quindi è ben noto quanto sia complesso mettere in campo un **reale ed efficace** confronto a livello territoriale che **davvero coinvolga** tutti i soggetti del territorio e che sia espressione, come recita la legge, di un welfare municipale e comunitario. Ma è altrettanto vero che si sono trovati Piani di zona espressione **reale** di un territorio ed efficaci quando c'era una **governance consapevole** – agita dagli amministratori del Distretto e dall'Ausl, un Terzo settore e parti sociali **realmente coinvolti e ascoltati** dalla PA e, aspetto fondamentale, un **Ufficio di piano strutturato, riconosciuto, con professionalità in grado di progettare e fare rete**. Nei prossimi mesi, compatibilmente con le emergenze determinate dal contenimento e, speriamo, dal superamento della pandemia, la Regione Emilia-Romagna avvierà un'altra stagione programmatoria triennale, ridisegnando il piano socio-sanitario regionale (scadendo quest'anno quello attuale 2018-2020) che dovrà trovare applicazione in ogni distretto. Anche alla luce dell'emergenza Covid-19 che ha (e sta) modificando in parte l'approccio ai servizi più tradizionali (in primis quelli per la non autosufficienza) sarà fondamentale il confronto a livello distrettuale per fare una sorta di 'stato generale dei servizi alla persona' per vedere cosa la pandemia ha insegnato, quindi, cosa provare a modificare, cosa innovare. Sperando anche che i tanto agognati fondi aggiuntivi per il welfare possano arrivare. Occorre dunque essere pronti e promuovere – anche come Asp che è un interlocutore apprezzato e che gode di buon credito per ciò che si è potuto intercettare in questa indagine – una rivitalizzazione delle strutture deputate alla programmazione socio-sanitaria, proponendo e dedicando anche quota parte del suo personale a questo scopo. Infine, occorre che il Distretto (e dunque tutti i partner istituzionali e la comunità) siano in grado di trattare nelle sedi programmatorie le grandi priorità che la pandemia purtroppo ha evidenziato: in primis, in un territorio come quello della bassa ferrarese, il riordino dei servizi di cure primarie e della sanità territoriale in coordinamento con gli interventi socio-assistenziali, primo fra tutti l'assistenza domiciliare integrata, le dimissioni protette, ma anche il sostegno ai caregiver. In secondo luogo, il contrasto alla povertà educativa aggravata dal divario digitale e dalla non sempre efficiente copertura di rete. Senza dimenticare, ovviamente, l'inclusione sociale e lavorativa per il contrasto alla povertà economica e relazionale. Date le grandi sfide che questo territorio – come tutti gli altri – deve affrontare, non si potrà perdere l'occasione dei tavoli integrati della programmazione socio-sanitaria per includere in modo efficace anche le risorse della comunità locale, formalizzate (Terzo settore) e non (cittadini singoli).