

1. CONTESTUALIZZAZIONE E ANALISI DEL TEMA

1.1 Le periferie dal punto di vista sociale: criticità e opportunità

Il termine periferia è ormai utilizzato stabilmente al plurale. Si è compreso che le periferie sono molteplici e le loro morfologie sociali estremamente variegata.

La mappa delle criticità sociali è molto variegata nel nostro Paese. L'ISTAT ha presentato alla Commissione una ricerca che ha ricostruito, per ciascuno dei 14 comuni capoluogo delle città metropolitane italiane, specifiche condizioni di disagio⁹¹. La mappa dell'Italia che ne risulta mostra differenze significative tra le città. Osservando, ad esempio, gli indicatori relativi alla presenza di posti in asilo nido per 100 abitanti da 0-2 anni, si va dai 49,1 di Bologna ai 4,9 di Messina, con una distanza drammatica delle città del Centro-Nord (tutte al di sopra di 30) da quelle del Mezzogiorno, che non superano (tranne Reggio Calabria) il valore di 11.

L'analisi dell'ISTAT, presentando dati riferiti a partizioni *sub-comunali*, permette inoltre di scendere nel dettaglio delle condizioni di ciascuna città. Un dato rilevante in questo senso è l'indice di vulnerabilità sociale, che "è costruito attraverso la combinazione di sette indicatori elementari che descrivono le principali dimensioni materiali e sociali della vulnerabilità".

Emerge ancora una marcata distinzione Nord-Sud: l'indice è stabilmente sotto quota 100 al Centro-Nord: il valore più basso si registra a Venezia (97,9), con leggere variazioni nelle altre città: 98,5 Bologna; 98,9 Milano; 99,1 Genova; 99,6 Firenze; 99,7 Torino. Se a Cagliari è esattamente pari a 100, il resto dei capoluoghi metropolitani è oltre la soglia: 101 Roma; 101,4 Bari; 101,8 Reggio Calabria; 103,5 Messina; 105 Palermo; 107,3 Catania; fino al valore più alto di Napoli, pari a 111,2.

Si rilevano tuttavia soprattutto differenze molto marcate tra diverse zone della stessa città: si registrano infatti distanze superiori ai 30 punti tra i quartieri di tutte le città prese in considerazione, identificando chiaramente le aree vulnerabili dal punto di vista sociale e quelle viceversa al riparo da questa condizione.

L'indice di vulnerabilità è costruito sulla base di indicatori che prendono in considerazione le condizioni soggettive delle persone (livello di istruzione, composizione della famiglia, situazione abitativa, partecipazione al mercato del lavoro e condizioni economiche). Per provare a restituire una mappa delle situazioni di esclusione nelle principali città italiane, potrebbe essere utile incrociare questo stesso indice con i dati riferiti a dimensioni spaziali. Lo stesso documento dell'ISTAT presenta infatti informazioni rilevanti rispetto a indicatori quali: valore degli immobili, indice di centralità (rapporto tra flussi in entrata e flussi in uscita) e disponibilità di servizi (addetti ad attività creative e culturali, ospedali con pronto soccorso, servizi nel settore socio-educativo).

Ne emergerebbe che la vulnerabilità dunque non è uguale dappertutto. Si è diversamente vulnerabili a seconda del posto in cui si vive. A parità di condizioni socio-economiche individuali e familiari, la disponibilità di servizi di base incide sull'esposizione della popolazione a situazioni di rischio.

⁹¹ Il documento è il risultato dell'estensione ai 14 comuni capoluogo delle città metropolitane dell'analisi relativa alle sole città di Roma e Milano presentata nel corso dell'audizione resa alla Commissione il 24 gennaio 2017 dal presidente dell'ISTAT Alleva.

Un recente rapporto ISTAT fornisce dati di un certo interesse con riferimento alla distribuzione territoriale della povertà in Italia, distinguendo tra povertà assoluta e povertà relativa⁹².

L'indagine, pur non presentando dati disaggregati per comune, restituisce tuttavia una articolazione territoriale del fenomeno della povertà in Italia, che permette di cogliere una varietà di situazioni di notevole interesse. Essa infatti si riferisce a macro aggregati territoriali (Nord, Centro, Mezzogiorno) e a tre tipologie di centri: a) centro dell'area metropolitana; b) periferia dell'area metropolitana e comuni con più di 50mila abitanti; c) altri comuni fino a 50mila abitanti. In particolare, il riferimento alle tipologie di centri permette di cogliere come i processi di impoverimento abbiano differenzialmente inciso sulle diverse aree territoriali del Paese: risultano infatti più pesanti nei comuni medi e piccoli soprattutto dell'Italia centrale; mentre le grandi città, soprattutto del Nord, mostrano una maggiore resilienza rispetto alla crisi sociale.

Con riferimento alla povertà assoluta, emerge che, tra il 2015 e il 2016, i capoluoghi delle città metropolitane vedono migliorare nettamente la propria posizione (l'indice scende dal 7,2% al 4,9%): si registrano andamenti positivi al Nord e nel Mezzogiorno, mentre di segno negativo (la povertà cresce dello 0,3%) nel Centro. Peggiora invece la condizione dei centri medi (comuni periferici delle aree metropolitane o con più di 50mila abitanti) e di quelli piccoli (altri comuni fino a 50mila abitanti): nei primi, la povertà assoluta sale dal 6% al 7,1%; nei secondi dal 5,9% al 6,3%. Questo tipo di andamento si registra in tutte le aree del Paese, tranne nei piccoli centri del Mezzogiorno, dove si ha un calo pari all'1%.

Con riferimento alla povertà relativa, anch'essa scende dall'8,2% al 5,7%, con andamenti del tutto analoghi rispetto al precedente, sia con riferimento ai tipi di città che alla distribuzione geografica. C'è da notare però che al 2016, se per i dati sulla povertà assoluta, la distanza Nord-Sud appare importante ma non eclatante (per i centri medi, dove il divario è maggiore, si va dal 4,2% del Nord all'11,1% del Mezzogiorno), per quelli riguardanti la povertà relativa la distanza si fa drammatica (per la stessa classe di centri, si va dal 4,7% al 22,2%).

Al classico divario Nord-Sud sembra aggiungersi, in primo luogo, una ulteriore frattura tra classi di centri (tra le città più grandi e i capoluoghi delle città metropolitane) e, in secondo luogo, una crescita della povertà nelle città maggiori del Centro. In termini di politiche per le periferie, ciò implica porre particolare attenzione al *gap* crescente tra città grandi, che mostrano evidentemente capacità di reagire alla crisi, e città medie che invece vedono peggiorare le proprie condizioni economiche. Il segnale che emerge dai dati sulla povertà è che l'armatura territoriale che ha sostenuto una parte importante della crescita italiana degli ultimi decenni (i centri di corona metropolitana e il periurbano diffuso) mostra decisi segnali di crisi.

Un'altra fondamentale questione riguardante la vulnerabilità è quella relativa al numero e alla condizione degli anziani. Nel 2016, l'Italia è il Paese più anziano dell'Unione europea: il 22% della popolazione ha più di 65 anni (la media UE è pari a

⁹² Cfr. ISTAT, *La povertà in Italia: Report anno 2016*, 13 luglio 2017. In condizione di povertà assoluta si trovano le famiglie la cui spesa mensile è inferiore alla soglia rappresentata dalla spesa minima necessaria per acquisire i beni e i servizi essenziali ad uno *standard* di vita accettabile. Si assume che, in condizioni di povertà relativa, si trovano le famiglie di due componenti la cui spesa mensile è inferiore a 1.050,95 euro (al 2016), valore calcolato dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti.

19,2%). In termini geografici, l'indice di vecchiaia è tendenzialmente più elevato nelle città del Nord rispetto a quelle del Sud con alcune eccezioni però: tra i capoluoghi delle città metropolitane (fonte ISTAT 2011) il dato più alto si registra a Cagliari (251,6%), mentre solo Milano (196,3%) si colloca al di sotto della soglia del 200%, oltre la quale si collocano tutti i centri del Nord, a dimostrazione di una capacità di attrarre giovani in cerca di lavoro, da parte del capoluogo lombardo, molto significativa.

Nel caso degli anziani, le ricadute in termini di politiche per le periferie sono molteplici. Il punto essenziale è quello di favorire l'autonomia abitativa, consentendo agli anziani di permanere nel proprio domicilio. Ciò può essere consentito da: lo sviluppo ulteriore di programmi di assistenza domiciliare per gli anziani; la promozione delle tecnologie digitali per diagnostica, prenotabilità dei servizi, ma anche segnalazioni di urgenze; la diffusione di sperimentazioni in tema di abitare, con forme di *cohousing* per la condivisione di servizi comuni tra anziani (dalla cucina alla lavanderia, alla stessa assistenza), o di *cohousing* tra anziani e studenti (vi sono esperienze pilota in alcune città)⁹³.

Da quanto scritto finora, emerge con chiarezza che l'utilizzo del solo criterio spaziale per identificare le periferie non basta: le periferie non sono solo le parti di città distanti dal centro, perché possono esserci quartieri deprivati che corrispondono alle parti più antiche delle città (tipicamente le aree vicine ai porti o prossime alle stazioni).

Il rischio sociale, rispetto alla coesione e alla sicurezza sociale integrata, e la sofferenza urbana sono acuti e inaccettabili nei quartieri con una concentrazione di mancanza di opportunità, di popolazione in condizioni di svantaggio, con molti nuclei in povertà assoluta, spesso pluridimensionale e intergenerazionale. L'accoglienza della prima infanzia, il sostegno alle famiglie con difficoltà, alle donne sole con figli, come alle persone sole con scarso reddito; l'aiuto alle famiglie con persone ristrette, una batteria di opportunità educative territoriali di *standard* europeo, una approfondita ed efficace lotta alla povertà educativa e alla riproduzione delle disuguaglianze nei percorsi scolastici, i servizi per la socializzazione al lavoro soprattutto per i ragazzi che sono a rischio o già si trovano in condizioni Neet, sono i profili di maggiore criticità del *welfare* nelle periferie sociali delle città italiane.

Tuttavia, se parliamo di periferie urbane è perché lo spazio conta e agisce come fattore di segregazione: sono i quartieri pubblici divenuti delle *enclaves*, spesso per effetto di politiche che hanno fallito nel "cucire e legare" il singolo brano al più ampio tessuto urbano, o hanno addirittura agito nel rafforzare lo stigma del "quartiere difficile" attraverso i programmi *area-based* dagli esiti fallimentari; sono "gli insediamenti informali ai bordi di infrastrutture o di grandi cantieri"; sono i campi rom autorizzati e pianificati⁹⁴.

Le periferie si differenziano certamente rispetto alla loro localizzazione relativa, perché è evidente che il livello di densità e complessità dei problemi, ma anche delle risorse presenti e delle opportunità che possono incontrarsi nelle periferie metropolitane non è comparabile con quello delle periferie delle città piccole e medie.

Neppure il criterio della disponibilità di servizi è però esplicativo, perché i quartieri di edilizia residenziale pubblica offrono il più delle volte elevate dotazioni in

⁹³ Informazioni e note a tale riguardo, tra i documenti pervenuti alla Commissione, si trovano in Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Habitat III: Italy's National Report*, giugno 2016.

⁹⁴ Cfr. De Leo D. (2015), "I confini delle nuove povertà", *Crios*, n. 1.

termini di spazi e attrezzature del welfare, mentre ne sono specialmente sprovvisti le *gated communities*, gli insediamenti “a bassa densità” del periurbano padano o le urbanizzazioni costiere del Mezzogiorno. Il problema semmai è che i quartieri pubblici difettano dal lato della reale fruibilità di questi stessi spazi e attrezzature, spesso non mantenuti, con problemi di gestione o addirittura chiusi.

Volendo riferirsi ad un criterio funzionale, è possibile affermare che i quartieri periferici sono quelli connotati da una rarefazione delle funzioni elevate e da una estrema povertà del mix di usi⁹⁵.

Le periferie sono le parti dell'urbano dove le condizioni di esclusione sono più aspre, forte è la domanda di inclusione e le politiche pubbliche faticano a disegnare e implementare soluzioni efficaci. Sono dunque riconoscibili seguendo la prospettiva dei bisogni sociali, ma anche cercando tra i casi nei quali la risposta pubblica a tali bisogni ha incontrato maggiori difficoltà e investimenti pubblici per la riqualificazione e sono stati esposti al rischio di fallimento. Si potrebbe anzi sostenere che la condizione dei quartieri difficili è data dalla combinazione tra fattori socio-economici e spaziali penalizzanti ed effetti limitati delle politiche pubbliche che hanno cercato di trattare quei fattori. In questi territori ove pure sono attivi alcuni servizi sociali, si sconta un deficit di risorse, l'inappropriatezza dell'offerta rispetto ai profili di domanda, limiti di approcci settoriali rispetto a condizioni di povertà pluridimensionale.

In sostanza, ciò che sembra emergere in termini di indicazioni di policy da questo primo punto e dalle audizioni è che una politica nazionale sulle periferie potrebbe assumere come elemento da cui partire la mappatura delle situazioni più critiche, esito di un incrocio tra dimensioni socio-economiche e dimensioni spaziali della vulnerabilità. Tale mappatura potrebbe essere posta a base di un confronto tra amministrazioni centrali ed enti locali per una possibile agenda per le periferie, capace di: a) concentrare risorse e di intervenire selettivamente sulle aree di maggiore vulnerabilità; b) impostare l'intervento centrale su set di indicatori credibile e uniforme per tutte le principali città del Paese, dando a questo una cornice strategica di riferimento; c) co-decidere tra centro e comuni le aree di intervento, sottraendo tale decisione al solo meccanismo del bando; d) identificare, dentro le aree-bersaglio, il tipo di azione più rilevante per criticità specifiche, dando priorità agli interventi immateriali su fragilità, vulnerabilità ed esclusione, prima che a quelli sulle opere pubbliche.

1.2 Attori e politiche

Tuttavia, come testimoniano molti dei materiali presenti nell'archivio della commissione, le periferie non sono soltanto i posti del degrado e dell'insicurezza. Vi sono energie diffuse, iniziative di riscatto, pratiche di inclusione attiva, politiche pubbliche intelligenti. Quasi ovunque, anche nelle periferie sociali più compromesse, vi sono già attori ed esperienze che, pur limitate, vanno valorizzate. Non è mai vero che “non c'è niente” ed è sempre quasi vero che prescindere dalle storie preesistenti dei luoghi è dannoso e controproducente. Si pensi, in particolare, alle esperienze di

⁹⁵ Si veda il documento a cura di Mibact e KCity, *Demix. Atlante delle periferie funzionali metropolitane*, Pisa, Pacini editore, 2017.

innovazione sociale, che tendono a produrre risposte dal basso ai problemi delle periferie, attraverso forme di mobilitazione diretta.

Nelle periferie sono infatti riconoscibili anche straordinari patrimoni: capacità, relazioni, competenze, culture. È nelle periferie che operano molteplici soggetti (associazioni, gruppi, cooperative, imprese sociali) che rappresentano segnali di innovazione. La Commissione ha incontrato in ogni città una grande ricchezza di risorse associative e di partecipazione dei cittadini.

Sono coloro che decidono di impegnarsi per produrre valore sociale, riusando e riciclando beni che hanno perduto funzioni e usi: immobili dismessi o sottoutilizzati sono riattivati e diventano centri di produzione culturale e spazi di *coworking*, caffetteria e spazi per il doposcuola degli studenti, sale prova musicali e posti dove ballare; aree abbandonate sono trasformate in orti e spazi per il gioco; cascine tornano ad accogliere attività agricole, ma si aprono anche al *co-housing* e offrono ospitalità per lo sviluppo di *start-up*; immobili del demanio sono oggi spazi per l'arte, così come ex capannoni artigianali sono palestre. Riattivando immobili e riusando spazi abbandonati, promuovono coesione sociale, creano occasioni di lavoro, sostengono il reinserimento in percorsi di formazione all'autoimprenditorialità dei giovani del quartiere.

Ne sono esempi: il percorso giuridico, amministrativo e istituzionale per il riutilizzo di aree abbandonate avviato a Napoli; la proposta progettuale di Città metropolitana di Milano “*Welfare* metropolitano e rigenerazione urbana - Superare le emergenze e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza”, con l'obiettivo di innescare processi di riqualificazione di spazi sottoutilizzati o abbandonati attraverso interventi che sappiano rispondere alla domanda abitativa di fasce deboli della popolazione e al contempo alla necessità di luoghi per attività culturali, aggregative, anche a valenza economico-produttiva, volte a sostenere l'inclusione sociale; i progetti di riqualificazione di Bologna, accompagnati da investimenti sociali tesi a monitorare le dinamiche sociali e della sicurezza e a facilitare l'integrazione dei residenti, prevalentemente stranieri, nel tessuto produttivo e della comunità; la dinamicità del volontariato a Bari.

Al loro fianco, questi soggetti trovano a volte degli abilitatori, attori che hanno messo a punto programmi di sostegno a progetti di innovazione dal basso (sono fondazioni bancarie o fondazioni di impresa); a volte hanno come *partner* dipartimenti universitari e agenzie tecniche; a volte, trovano negli enti locali un'istituzione attenta. In particolare, si citano le esperienze portate dal Capo della Polizia Gabrielli di tavoli composti da rappresentanti delle Prefetture e uffici della polizia, che hanno innalzato il livello della sicurezza urbana attraverso il confronto con esponenti della società civile e dei comitati civici.

Nelle sue missioni, la Commissione ha incontrato diversi di questi soggetti, raccogliendo storie e pratiche di grande interesse. Di tutto ciò abbiamo voluto dare evidenza nella relazione, allo scopo di integrare l'analisi delle criticità con una rappresentazione delle risorse e delle opportunità di intervento. Per questa ragione, è necessario osservare le periferie con attenzione e rifuggire dallo stereotipo secondo il quale esse sono soltanto sede dei mali della città.

Dalle periferie emerge tra l'altro una domanda di partecipazione e gestione dei beni comuni (come gli spazi verdi, o il recupero di beni vandalizzati come

nell'esperienza di Retake) che vedono una nuova soggettività degli abitanti e delle associazioni.

In sintesi, le periferie oggi esprimono, più che estesi fabbisogni (come nella fase della ricostruzione del Paese), intense domande. Sono domande specifiche provenienti da differenti gruppi sociali (gli anziani e i Neet, gli stranieri e i Rom), da singoli e gruppi della società civile (i cittadini attivi e gli imprenditori civici). Sono domande situate, diverse per condizioni di contesto entro cui si formano, nei quartieri popolari delle grandi aree metropolitane o nella media città dell'urbanizzazione diffusa.

Come sottolinea un contributo acquisito dalla Commissione, le politiche urbane “a partire dagli anni Novanta hanno introdotto significative innovazioni al più tradizionale approccio alla riqualificazione, soprattutto in termini di integrazione delle azioni e partecipazione di diversi attori al processo”⁹⁶. Si tratta principalmente delle esperienze dei Contratti di Quartiere e delle Iniziative comunitarie (Urban pilot Project prima e poi Urban I e II). Tutte queste forme di azione hanno posto al centro della loro azione le questioni dell'esclusione sociale e della povertà relativa all'interno di quartieri-bersaglio. Di questa grande massa di esperienze, non si hanno valutazioni sistematiche e comparative. Rare sono anche le esperienze di valutazione per quello che riguarda gli interventi sull'edilizia pubblica (come i Contratti di Quartiere). Nel momento in cui si intende procedere alla definizione di una politica nazionale sulle periferie, appare fondamentale dotarsi di un esercizio valutativo approfondito su quanto è stato fatto, a fini di rendicontazione ma soprattutto di apprendimento dalle pratiche che pure hanno avuto successo e dalla opportuna considerazione, non dettata da giudizi corrivi, di ciò che non ha funzionato.

L'indicazione che emerge in conclusione è che le politiche per le periferie al servizio del sociale devono: essere selettive, affiancando all'orientamento alle persone e alle diverse fragilità e vulnerabilità un approccio radicalmente *place-based*, basato cioè sulla considerazione delle specifiche condizioni locali; tenere conto delle “energie sociali” presenti e assumere modalità abilitanti nei confronti di quei soggetti che si attivano per intraprendere iniziative di rigenerazione, sviluppo e coesione sociale; promuovere sperimentazioni locali, essendo complementari a ciò che già si muove sul terreno dell'innovazione delle forme del *welfare*.

2. PROPOSTE E RICADUTE NORMATIVE

Considerando le indicazioni raccolte in molti anni di esperienze, tenendo conto di pratiche virtuose già presenti in alcuni territori, senza sminuire la necessaria declinazione locale di ogni dispositivo, facendo tesoro di tante testimonianze che la Commissione ha raccolto, si possono indicare alcune proposte, che intendono essere abbastanza generalizzabili, realisticamente attuabili, offrendo in prospettiva una vera razionalizzazione dell'uso delle risorse e un reale migliore livello di efficacia degli investimenti. Proposte con cui non si intende evitare la necessità di ripensare complessivamente a un rinnovato modello di *welfare* territoriale che, pur tenendo conto

⁹⁶ Ombuen S., Calvaresi C., De Leo D., Fioretti C. (2017), “Oltre le periferie: verso una strategia nazionale per la rigenerazione urbana”, in Urban@it-Centro nazionale di studi sulle politiche urbane (a cura di), *Il Rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane*, Il Mulino, Bologna.

dei limiti emersi, consideri insopprimibile un *welfare* teso al superamento delle diseguaglianze e al sostegno dei cittadini più deboli.

Dall'insieme dei lavori è emersa l'esigenza di costruire, anche a partire da cantieri già operativi, un'agenda per le periferie sociali del Paese che, come è emerso in diverse audizioni e visite sono anche luoghi ove si esprimono risorse di grande rilevanza per l'Italia.

2.1 Lanciare un programma sociale per le periferie

Sono in avvio i progetti recentemente approvati e finanziati per le periferie. Senza sminuire l'importanza di interventi su infrastrutture, ambiente, disponibilità e riqualificazione di edifici e spazi liberi, è sempre più evidente che per provare a dare una svolta alla qualità della vita, alle opportunità effettivamente esigibili in questi territori, occorre una sorta di programma straordinario per l'infrastrutturazione sociale delle periferie. Se le politiche si fermano a stanziare quote più o meno rilevanti di investimenti per lavori sullo spazio fisico, pur ottenendo avanzamenti, il profilo delle opportunità per i soggetti più deboli non cambierà. Va realizzata una svolta: il miglioramento effettivo dei sistemi di opportunità economiche e sociali come premessa (e non come esito) allo sviluppo, anche di quello che si presume di rilanciare con i lavori pubblici. Da soli, gli interventi per le usuali opere pubbliche non daranno i risultati promessi e, in diversi casi, potranno avere effetti contraddittori. Il programma sociale per le periferie dovrebbe privilegiare la realizzazione di servizi, la sperimentazione di azioni immateriali, la diffusione di sostenibili modelli gestionali, il sostegno a progetti di inclusione sociale, di produzione culturale, di nuovo *welfare*, di servizi innovativi all'abitare, rispetto agli investimenti in opere.

Avviare la costituzione di Agenzie sociali di quartiere

Facendo tesoro delle cognizioni cumulate in tanti anni di esperienza, riprese nella stagione dei programmi complessi e dei PIC Urban, rilanciati con ulteriori innovazioni dai tanti segnali di futuro che in molte città si registrano con il riuso di tanti contenitori dismessi, occorre realizzare agenzie sociali locali capaci di trattare in modo tendenzialmente integrato alcuni fondamentali bisogni.

Dalle audizioni come dalle visite in diverse città la Commissione ha constatato la necessità di armonizzare gli interventi che, pur ridotti, sono ancora in essere. Anche in questo campo l'amministrazione pubblica continua a funzionare secondo un modello a canne d'organo parallele, con ben poca integrazione. L'esperienza consente di sostenere la necessità di alcune caratteristiche di tali agenzie.

Preferibilmente devono essere miste e plurali. Dal punto di vista della gestione, come dei professionisti impiegati (provenienti dagli enti di terzo settore e dai ruoli degli enti pubblici), come dei diversi aspetti del disagio sociale da trattare, queste nuove istituzioni dovranno essere plurali e miste. Dovranno inoltre essere aperte nei quartieri, sulle strade, offrendo un'interfaccia accogliente ed efficace, nella logica dello sportello unico, per superare la frammentazione del trattamento amministrativo dei bisogni che ancora oggi si ripropone in molti territori.

Non si dovrà trattare di nuovi asteroidi calati dall'alto nei quartieri. Dovranno essere piuttosto degli organismi di interfaccia, degli *hub* fra i centri di servizio sociale dei comuni, le scuole, i centri per l'impiego e diversi servizi già esternalizzati ad enti di terzo settore. In diversi casi dovranno poter essere promotrici e/o enti attuanti di interventi di lotta alla povertà educativa, per la socializzazione al lavoro dei Neet endogeni come per interventi di sostegno dei disoccupati già adulti. Immaginando un modello che dovrà essere necessariamente originale e adeguato ai tempi, i riferimenti sono le Missioni Locali francesi, come alcuni *Job center* di città europee, sino agli ormai vecchi modelli delle Regie di quartiere o dei Club di prevenzione specializzata francesi⁹⁷. È evidente un possibile forte riferimento a dispositivi immaginati anche in Italia già negli anni Cinquanta, dai pionieri del rinnovamento del lavoro di comunità. Evidentemente, entro un approccio effettivamente integrato, un tale dispositivo dovrebbe includere anche le funzioni che in diverse realtà, da considerare attentamente, sono già affidate da agenzie sociali per la casa (come "Locare" a Torino o esperienze analoghe in altre città).

Formare una nuova leva di agenti di sviluppo per la crescita delle comunità locali

Riprendendo e ridefinendo la proposta di qualche mese fa fatta da Fabrizio Barca⁹⁸ si potrebbero formare e impiegare in duecento quartieri delle città italiane ove è più grave il disagio, giovani agenti di sviluppo, da selezionare fra coloro che già operano negli stessi territori per agenzie di terzo settore o in alcuni casi dipendenti pubblici. Nei territori, fra le agenzie di terzo settore e le scuole infatti vi è un importante fermento, che spesso però produce ridondanze, la riproposizione di interventi poco efficaci. Oltre alle risorse per rilevanti progettualità occorre fare in modo che nei territori vi siano professionisti riflessivi capaci di aggregare e far cooperare gli attori, mobilitare e indirizzare al meglio gli investimenti delle risorse, valorizzando il patrimonio di quello che già c'è, ma anche – se necessario – decostruendo cristallizzazioni (di abitudini e di potere) che non di rado determinano limiti di efficacia. Professionisti che nella difficile fase che stiamo vivendo connotata da profondi cambiamenti anche di paradigmi, siano capaci di offrire un contributo di alto livello con competenze di *social design* che devono essere obiettivamente sofisticate oggi per incidere in modo adeguato.

2.2 Ampliare i servizi di welfare a sostegno delle misure contro la povertà

Per la prima volta in Italia si delinea una strategia di lotta alla povertà attraverso vari strumenti attivati o potenziati nella XVII legislatura: il *REI* (approvato con il disegno di legge "*Norme per il contrasto alla povertà e per il riordino dei servizi sociali*"), che prevede l'introduzione del cosiddetto reddito di inclusione attiva, ossia, un contributo economico fino a 485 euro al mese per le famiglie più numerose, il PON inclusione (Programma Operativo Nazionale) e la delega per il riordino delle politiche

⁹⁷ Cfr. Laino (2012), *Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo*, FrancoAngeli, Milano.

⁹⁸ Fabrizio Barca, ha proposto che la Commissione Ue assuma "500 pionieri dello sviluppo", cioè giovani esperti provenienti da tutta l'Unione che "stiano fisicamente sul campo" diventando "gli interlocutori del sindaco", in particolare nelle regioni a bassa crescita, "dove la qualità delle istituzioni è particolarmente debole".

di contrasto alla povertà, le Linee guida per i senza fissa dimora, le misure per integrare i migranti.

In gran parte (anche se non esclusivamente) il tema “povertà” riguarda i territori delle periferie urbane.

In sostanza, la strategia prevede di istituire una misura di reddito minimo che dovrà essere accompagnato da servizi sociali di accompagnamento e di aiuto all’inserimento al lavoro; in generale, si tratta di favorire un’inclusione sociale basata sull’acquisizione di un’autonomia lavorativa e reddituale e la fruizione dei servizi sociali.

Va ribadito che se si investe in sicurezza sociale si riduce notevolmente il livello di conflittualità sociale, ed è un ulteriore motivo di investimento nel *welfare*. Quello che serve è un piano strutturale stabile contro la povertà, che parta dalle periferie. È stato segnalato con forza a questo proposito dal sindaco di Bari Decaro la necessità che il PAC diventi uno strumento economico costante e stabile per permettere ai Comuni di proseguire attività straordinarie come nidi o centri per l’infanzia.

A conferma dello stretto nesso tra politiche abitative, del lavoro e sociali, nonché della sicurezza, la strategia non potrà essere effettivamente implementata se non sarà accompagnata da una robusta politica di assegnazione di alloggi a costo sociale e da un raccordo stretto con le politiche attive per il lavoro, di recupero scolastico e per l’assistenza ad anziani e disabili. Infatti, l’investimento in REI non può significare la riduzione dei contributi per la non autosufficienza.

Soprattutto questi sono i nodi per l’intervento nelle periferie, dove certo non basta il risanamento urbanistico e aumentare i servizi (come trasporti e raccolta rifiuti), ma occorre puntare sulle persone e sulla ricostruzione di un tessuto sociale e culturale profondamente lacerato dalla crisi e dalla debolezza di punti di riferimento dello Stato e di soggetti sociali organizzati. L’impoverimento degli ultimi anni può essere affrontato solo attraverso strategie complessive accompagnate dalla partecipazione dei cittadini. Si pensi a questo proposito alle esperienze della Comunità di S. Egidio (città ecosolidale, scuole della pace, programma Viva gli anziani, laboratori artistici per disabili nelle periferie).

La strategia contro la povertà va affiancata quindi a soluzioni alloggiative per assorbire liste di attesa e occupazioni abusive, riqualificazione urbanistica, misure di prevenzione per garantire maggiore sicurezza specie per le fasce più deboli come anziani, donne e minori (si vedano le associazioni “Zen Insieme” o le “Onde Onlus” a Palermo). Inoltre sono centrali le politiche scolastiche per estendere a tutte le scuole in quelle aree tempo pieno, mense, aperture oltre orario e anno scolastico per attività culturali e sportive (si citano qui le esperienze contro la povertà educativa di padre Zanotelli e della Comunità San Gennaro).

Evidentemente, il nodo importante è rappresentato dalle risorse che non possono essere recuperate solo da una razionalizzazione delle misure esistenti, ma vanno individuate come una delle priorità di una politica di investimenti. Ridurre le diseguaglianze e la povertà rappresenta un investimento per uno sviluppo equilibrato e non una politica assistenziale. In questo senso, il REI prevede un investimento iniziale per favorire i nuclei familiari con minori per poi estenderlo a tutti i soggetti in povertà assoluta (4,7 milioni secondo dati ISTAT). L’investimento di circa 2 miliardi è attualmente molto al di sotto della somma di 6 o 7 miliardi necessari per estenderlo a

tutti e quindi per arrivare a una copertura delle situazioni di povertà collocate per la maggior parte nelle periferie urbane.

Il limite più forte è l'insufficienza del contributo economico e l'interrogativo sulla reale capacità dei Comuni di fare progetti di accompagnamento, in particolare per l'inclusione nel mondo del lavoro, o sulla possibilità di intervenire sulla casa o sul recupero scolastico (competenze di altri enti). Si rileva quindi una debolezza dell'infrastruttura sociale (come i Centri per l'impiego) che dovrebbe avviare al lavoro e all'autosufficienza economica i soggetti deboli e non limitarsi a contributi assistenziali. Il rischio dell'assistenzialismo è stato più volte denunciato da associazioni come Snodi-Caritas a Torino.

In questo senso va segnalato, ad esempio, l'esiguo numero degli assistenti sociali dei comuni cui è affidato il compito di tale accompagnamento all'autonomia. Si va, infatti, da un rapporto di un assistente sociale ogni 2.000 abitanti del Trentino a 1 ogni 10.000 in Calabria. A Bari c'è un numero di assistenti sociali pari a 66, con un rapporto di 1 a 5.000, e sono 30.000 le persone in situazioni di povertà estrema (raddoppiate rispetto agli ultimi anni) che si avvicinano ai servizi.

Occorre, quindi, un potenziamento dei servizi sociali, specie a favore della fascia degli adulti e delle persone ultraquarantenni e ultracinquantenni che hanno perso il lavoro e soprattutto la creazione di nuove figure professionali per la presa a carico di persone e famiglie in difficoltà.

Non va dimenticata la presenza in periferia di molte persone con disagio mentale. Il 25% delle domande accolte dell'edilizia residenziale pubblica provengono da disabili con problemi di patologie psichiatriche. Si veda qui l'esperienza di Quarto Pianeta a Genova. Occorre comporre un equilibrato sistema da un punto di vista di *mix* sociale, recuperando la filosofia dei quartieri di edilizia residenziale pubblica.

I programmi di finanziamento del sociale devono essere programmabili su più anni, per permettere una continuità dei servizi; inoltre, è necessaria la flessibilità cercando di ridurre al minimo i vincoli imposti alle amministrazioni locali che devono essere attori nella destinazione delle risorse.

In sintesi, attraverso la concertazione tra Stato e Regioni occorre coordinare vari interventi in una logica di piani locali dove operare con varie risorse, stabilendo le priorità e effettuando un attento monitoraggio dei loro effetti. In tali piani possono confluire vari interventi ed in particolare l'implementazione del REI con l'aumento delle risorse umane per favorire i progetti di inclusione, da realizzare mettendo a sistema risorse di Stato, Regioni e Comuni come politiche sociali, interventi per le periferie e fondi europei. Si tratta di fondi già programmati e in larga parte impegnati e di politiche in corso di implementazione di cui bisogna avere una visione coerente da poter integrare nel futuro.

Se si guarda al lavoro come chiave di ripensamento del *welfare* e occasione di eguaglianza e tutela dei cittadini, molte sono le politiche attive da promuovere:

- creazione, attraverso incentivi, di zone di insediamento per aziende con lo sviluppo delle tecnologie dell'industria 4.0 e sostegno all'indotto per rompere l'isolamento fisico e territoriale;
- formazione continua di giovani adulti per creare un incontro domanda/offerta rivalutando mestieri e lavori manuali e di assistenza;

- percorsi di lavoro temporaneo per tutti coloro che faticano a inserirsi o reinserirsi in ogni fascia di età e condizione di svantaggio (disabili, psichici, fragili) anche con lavori protetti o tipologie di lavoro sociale e a favore della collettività;
- sostegno alla capacità di auto-impresa delle donne;
- formule di assicurazione collettiva per garantire disabili e anziani collegate ad una rete di servizi alla persona organizzata e diffusa e volta a garantire qualificazione e lavoro nuovo per gli operatori.

2.3 Contrastare le disuguaglianze nelle periferie attraverso la scuola e i servizi per l'infanzia

In molti contesti urbani le scuole rappresentano un presidio di legalità, un punto di riferimento e di aggregazione, il luogo del possibile riscatto per tanti giovani. La scuola, con ancora più forza in queste realtà, deve essere lo strumento fondamentale con cui dare attuazione all'articolo 3 della Costituzione, favorendo la rimozione degli "ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Tale impostazione è stata ribadita dalla Ministra dell'Istruzione, Università e Ricerca Valeria Fedeli nella sua audizione.

Le aree del Paese, infatti, dove l'istruzione è migliore, hanno saputo rispondere in maniera più efficace alla crisi: quanto più il livello di istruzione e formazione è elevato, infatti, tanto inferiore è il numero dei soggetti che non hanno un'occupazione. Nella stessa misura, tanto più il livello di istruzione è alto, tanto minore è la probabilità di vivere in condizioni di povertà e disagio sociale. Per questo, la scuola deve essere messa nelle condizioni di diventare un reale agente di cambiamento e mobilità sociale, in grado di fornire un'educazione inclusiva e di qualità estesa a tutto il territorio e che garantisca opportunità di apprendimento per tutti.

Esiste un legame tra povertà minorile e fallimento formativo precoce. Certamente, non è l'unico fattore ad influire sulla dispersione; un altro elemento determinante è rappresentato dalle scarse competenze conseguite dagli studenti.

I dati rilevano, dunque, che la nostra scuola non è ancora inclusiva poiché i tassi elevati di abbandoni scolastici, la carenza di competenze e i livelli non adeguati di conoscenza, spesso, coincidono con le aree più povere del nostro Paese, quelle dove maggiore è la povertà e minore l'accesso a servizi come biblioteche, musei, attività sportive, servizi per la prima infanzia, fruizione digitale.

La scuola quindi deve essere messa nelle condizioni di svolgere un ruolo più attivo nelle periferie, combattendo il disagio e l'esclusione, ricostruendo comunità e offrendo nuove opportunità di crescita.

Nel 2014 la Commissione cultura, scienza e istruzione della Camera dei deputati ha svolto un'indagine conoscitiva sull'insieme dei processi che caratterizzano la dispersione scolastica e sulle strategie per contrastarla, concentrandosi, in particolare, sulla prevenzione del fenomeno e sugli aspetti relativi all'inclusione. Gli indirizzi forniti al Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca per contrastare tale fenomeno consistono in tre linee di azione: costanza nel tempo delle azioni e coordinamento tra i

promotori delle politiche, nonché valutazione dei risultati; approccio basato sulle competenze di base e personalizzazione degli apprendimenti; alleanze tra scuola, territorio, famiglia, agenzie educative.

Tra il 2013 e il 2017 sono stati promossi una serie di interventi che vanno proprio in questa direzione: sostenere la lotta alla dispersione scolastica e favorire un potenziamento del ruolo della scuola nelle aree dove più evidenti sono le disuguaglianze socio-economiche. Progressivamente, si dovrà investire maggiormente in spesa pubblica per servizi per la prima infanzia che oggi sono utilmente finanziati da parte di Fondazioni, consentito con le risorse del PAC, soprattutto nei territori sfavoriti del Sud.

Si ricordano, in particolare, gli strumenti messi a disposizione in relazione alla legge n. 285 del 2000 in base alla quale vengono sperimentate, da parte degli Enti locali, le modalità più innovative di azione a favore di minori e adolescenti.

Scuole aperte

Nel 2016, con il bando sperimentale “Scuola al centro” sono stati promossi – attraverso lo stanziamento di 10 milioni di euro – interventi di prevenzione contro la dispersione scolastica nelle zone periferiche delle città metropolitane di Palermo, Napoli, Milano e Roma. Nel 2017 sono stati finanziati con 240 milioni di Fondi PON ulteriori progetti in tutte le aree del Paese. Il progetto si basa sulla necessità di prolungare l’orario di apertura delle scuole offrendo un arricchimento dell’offerta formativa agli studenti. La scuola, infatti, deve diventare un punto di riferimento per i ragazzi e per la comunità non solo quando ci sono le lezioni; deve essere un centro civico dove, anche attraverso la collaborazione con il territorio, gli studenti possano svolgere iniziative in orario extracurricolare come la musica, lo sport, il teatro, i laboratori di lingua, il potenziamento delle competenze base. Si tratta, dunque, di ore di attività aggiuntive da svolgere fuori dell’orario scolastico, di pomeriggio o nei mesi estivi. L’obiettivo, per i prossimi anni, deve essere quello di potenziare ulteriormente questo piano rendendolo organico e ampliando la platea delle scuole che potranno favorire delle ore in più per il potenziamento dell’offerta formativa. In questo modo sarà possibile rafforzare il ruolo della scuola come punto di riferimento delle comunità territoriali a partire dai ragazzi e dalle famiglie che saranno coinvolte attivamente nella realizzazione delle attività.

Scuole innovative

Con il Piano Nazionale Scuola Digitale sono state previste una serie di azioni (35) per introdurre le nuove tecnologie nelle scuole, diffondere l’idea di apprendimento permanente (*life-long learning*) ed estendere il concetto di scuola dal luogo fisico a spazio di apprendimento virtuale. Tutte le azioni sono state finanziate attraverso le risorse stanziata dalla legge n. 107 e dai fondi europei (Pon Istruzione 2014-2020) per un miliardo di euro.

In particolare, alcune azioni hanno l’obiettivo di contrastare la dispersione scolastica e sostenere l’inclusione. Per la realizzazione di biblioteche innovative sono stati finanziati due bandi: il primo, con 5 milioni che rientrano tra i fondi a disposizione del Miur, per la promozione della lettura e l’innovazione di spazi per la didattica e lo

studio all'interno delle scuole; il secondo con 2,5 provenienti dai fondi 2016 della *ex lege* n. 440 e altri 2,5 dalle risorse 2017 del PNSD. Si tratta di biblioteche scolastiche più moderne e con spazi di consultazione e formazione innovativi, aperti al territorio, anche fuori dall'orario scolastico, fruibili dalle studentesse e dagli studenti, dalle famiglie e dalla cittadinanza. Spazi che promuovano la lettura e l'educazione all'informazione, anche attraverso il prestito dei testi in formato digitale.

L'obiettivo è quello di proseguire questa esperienza che non coinvolge solo gli studenti ma anche le famiglie e l'intera popolazione dei territori. Si tratta di fare un ulteriore passo lungo il percorso intrapreso per rendere la scuola sempre più innovativa, aperta oltre le ore della didattica curricolare, fruibile da tutti, attenta a fornire spunti di approfondimento e formazione continua anche agli adulti.

È necessario potenziare ulteriori azioni realizzate con il Piano Nazionale Scuola Digitale. In particolare, quelle in cui si riportata al centro la didattica laboratoriale, come punto di incontro tra sapere e saper fare, tra lo studente e il suo territorio di riferimento. L'obiettivo è quello di favorire la diffusione della didattica laboratoriale e la realizzazione di azioni dirette a ridurre, anche attraverso un utilizzo diffuso di risorse e ambienti digitali, le carenze strutturali e infrastrutturali nelle istituzioni scolastiche.

Inoltre, i fondi PON 2020-2024 sono serviti a finanziare 10 azioni per realizzare una scuola aperta, inclusiva e innovativa. Sarà necessario proseguire su questa strada attraverso ulteriori investimenti a sostegno dell'equità, della coesione, del riequilibrio territoriale, sviluppando le potenzialità, i talenti e i meriti personali attraverso la promozione delle competenze trasversali degli studenti.

Scuola dell'infanzia

Qualche anno fa, una ricerca pubblicata sul sito *lavoce.info*, spiegava che l'esperienza dei ragazzi osservati nel loro percorso scolastico verticale, a partire dall'asilo nido e dalla scuola dell'infanzia, era ben differente rispetto all'esperienza di ragazzi che non avevano avuto la possibilità di partecipare a un percorso di apprendimento in età prescolare e dai 3 ai 6 anni. Si tratta, come rilevato dall'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione cultura e istruzione della Camera dei deputati, di un fattore previsivo dei probabili abbandoni, in età da scuola media e nel corso del primo biennio della scuola superiore.

Sempre l'indagine conoscitiva evidenzia come "l'abbandono scolastico più che la dispersione, che esplose durante i primi due anni della scuola superiore, ha inoltre le sue profonde radici nelle assenze saltuarie che caratterizzano la frequenza scolastica degli alunni del primo ciclo di istruzione, soprattutto in quelle scuole situate nelle zone ad alto rischio di esclusione sociale. Molti studenti che abbandonano la scuola mostrano segnali di pericolo per mesi, se non per anni, a scuola e al di fuori della scuola. Tali ragazzi si trovano ad affrontare sin da piccoli sfide personali, sociali ed emotive che devono essere colte dalla scuola".

Per cercare di dare una prima risposta, con l'approvazione dei decreti attuativi della legge n. 107, si è proceduto alla riforma del sistema educativo per l'infanzia da 0 a 6 anni con una armonizzazione su base nazionale delle norme regionali in materia sia di reclutamento che di servizi minimi da garantire. È stato istituito il Sistema integrato di educazione e di istruzione per i bambini in età compresa dalla nascita fino a 6 anni per

promuovere la continuità del percorso educativo e didattico e concorrere a ridurre gli svantaggi culturali, sociali e relazionali, rispettando e accogliendo le diversità e favorendo l'inclusione delle bambine e dei bambini con disabilità.

L'obiettivo è quello di far uscire i servizi educativi per l'infanzia dalla dimensione assistenziale per farli entrare a pieno titolo nella sfera educativa garantendo continuità tra il segmento di età 0-3 e 3-6, offrendo alle famiglie strutture e servizi ispirati a *standard* uniformi su tutto il territorio nazionale e organizzati all'interno di un assetto di competenze tra i diversi attori istituzionali chiaro ed efficiente. Il sostegno alle mamme giovani, la reale presa in carico dei bambini nei nidi e nelle scuole per l'infanzia è ancora un asse di intervento cui dare priorità, avviando anche servizi alle donne in gravidanza, come già accade in alcuni contesti.

Nei prossimi anni, sarà necessario lavorare per l'ampliamento dei servizi educativi per l'infanzia (0-3), garantendo la presenza di tali servizi attraverso un'equa distribuzione territoriale e superando la diversificazione sul territorio nazionale.

Andrà ulteriormente potenziato il coinvolgimento e la partecipazione delle famiglie, attualmente garantito negli organismi di rappresentanza.

Inoltre, come segnalato dalla Ministra Valeria Fedeli nel corso dell'audizione presso la commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, il decreto mezzogiorno ha previsto un intervento — finanziato con i fondi PON scuola 2014-2020 — per promuovere iniziative pilota nelle aree di esclusione sociale del meridione caratterizzate da povertà educativa minorile, alto tasso di dispersione scolastica e da una forte presenza di criminalità organizzata. Tali iniziative saranno poste in essere attraverso reti di scuole con la comunità territoriale del Terzo settore. Tali reti si configurano come comunità educanti verticali, dalla prima infanzia al completamento dell'obbligo di istruzione e formazione. Una particolare attenzione va dedicata alla scuola dell'infanzia, perché intervenire con iniziative a sostegno dei più piccoli significa mettere in campo strumenti di prevenzione investendo sul futuro successo scolastico.

Sport e inclusione

La lotta all'emarginazione sociale passa anche attraverso lo sport, favorendo azioni mirate alla valorizzazione di una cultura dell'inclusione attraverso l'attività motoria.

La prima azione concreta, in tal senso, è stata la pubblicazione di un bando di finanziamento, per cui sono stati stanziati circa 1,8 milioni di euro, che coinvolge le associazioni e le Società sportive dilettantistiche, le organizzazioni di volontariato, le associazioni e cooperative di promozione sociale nello sviluppo di progetti volti a incentivare, attraverso la promozione della pratica sportiva e dei suoi valori civici e sociali, il contrasto all'emarginazione favorendo l'integrazione dei gruppi sociali vulnerabili.

La pratica motoria è un potente strumento contro la dispersione e, per questo, è necessario diffondere la cultura del movimento tra i più giovani, a partire dall'ambiente scolastico, attraverso offerte sportive e interventi formativi specifici e mirati. Per favorire fin dalla scuola dell'infanzia la presenza dell'attività motoria, si potrebbe estendere il progetto "sport di classe" a questo ordine di scuola attraverso la definizione

di un protocollo d'intesa tra il Ministero dello Sport e il CONI che finanzieranno – ognuno per la propria parte – il progetto. Inoltre, per aumentare il numero delle scuole coinvolte nel potenziamento dell'attività motoria nella scuola primaria, si potrebbero utilizzare i Fondi PON destinati alla scuola, nell'ambito delle risorse del Programma operativo nazionale “Per la scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento”.

Una scuola che guarda al futuro

La Ministra Fedeli⁹⁹, nel corso dell'audizione presso la Commissione d'inchiesta sulle periferie, ha segnalato come “la scuola nelle aree di maggiore degrado e abbandono deve diventare un laboratorio di sperimentazione didattica e sociale con forte competenza nelle azioni di inclusione”. Per farlo è necessario investire risorse e puntare sulle buone pratiche che coinvolgano scuola e comunità, quelle in cui l'alleanza educativa tra genitori e docenti è più forte. Bisogna aumentare le occasioni di incontro, migliorare gli edifici e gli spazi educativi, rendendoli più adatti alle esigenze dei ragazzi.

Con i Poli innovativi per l'infanzia è stato compiuto il primo passo verso il potenziamento della recettività dei servizi e il sostegno della continuità del percorso educativo e scolastico dei bambini. L'obiettivo è di implementare ulteriori spazi di educazione e istruzione per offrire esperienze progettate nel quadro di uno stesso percorso educativo, soprattutto nelle aree in cui è maggiore la domanda e poche sono le strutture disponibili.

La scuola ha bisogno di spazi di apprendimento innovativi, tecnologici, sostenibili e progettati in maniera partecipata. Anche le “Indicazioni per il Curricolo della Scuola dell'Infanzia e del Primo Ciclo d'Istruzione” indicano come il “fare scuola” oggi significa mettere in relazione la complessità di modi radicalmente nuovi di apprendimento con un'opera quotidiana di guida, attenta al metodo, ai nuovi media e alla ricerca multi-dimensionale. Anche l'indagine conoscitiva condotta dalla VII Commissione cultura e istruzione della Camera dei deputati, segnala come sia opportuno avviare azioni per la progettazione di nuovi ambienti di apprendimento “per creare una scuola nuova, più aperta e coinvolgente, cooperativa”. L'innovazione didattica è al centro della lotta alla dispersione. Occorre a questo proposito considerare la questione da due prospettive: l'architettura scolastica e la dimensione corporea tattile e sensoriale. Per i ragazzi (in particolare quelli a rischio) la scuola può e deve preparare percorsi personalizzati e individualizzati, costruendo ambienti di apprendimento attivi, adatti e stimolanti, trasformando l'aula in laboratorio.

Beni confiscati alla mafia

Lo Stato può decidere di utilizzare i beni confiscati per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile oppure trasferirli al patrimonio del comune nel quale insistono.

⁹⁹ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconti stenografici. Audizione della ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Valeria Fedeli. XVII legislatura. 19ª seduta. 27 giugno 2017.*

L'ente locale potrà poi amministrarli direttamente o assegnarli, a titolo gratuito, ad associazioni, comunità e organizzazioni di volontariato.

Sarebbe utile agevolare l'assegnazione ad associazioni che sostengano progetti contro la dispersione scolastica, la lotta all'emarginazione sociale e percorsi di educazione alla cittadinanza come senso di appartenenza alla comunità.

Le città riservatarie della legge n. 285, applicano, dunque, strutturalmente le risorse messe a disposizione. Questa procedura, che costituisce una occasione da utilizzare, deve essere segnalata come buona pratica, ancorché ormai non molto più nota (la legge è del 1997 e porta la firma di Livia Turco), in relazione a cui produrre innovazioni e tentativi di sperimentazione di processi di coesione sociale, che riguardino l'area dell'infanzia e dell'adolescenza nelle nostre città.

2.4 Politiche per le persone anziane

Riattivare le reti sociali e ricreare attorno all'anziano/a la rete di sorveglianza costituisce uno degli obiettivi più importanti per la protezione delle persone in età avanzata in zone periferiche con scarsità di servizi. Si tratta di combattere in maniera concreta l'isolamento degli anziani, con interventi sia a livello urbanistico sia con misure di sostegno alla domiciliarità o figure come i custodi sociali.

In Italia gli ultra 65enni al 2015 costituiscono circa il 22% della popolazione. Rispetto alla popolazione europea gli anziani godono complessivamente di buona salute fino ai 75 anni, mentre le condizioni di salute dopo quest'età sono peggiori rispetto alla media europea; la speranza di vita ai 65 anni è di 18,9% per gli uomini e di 22,2% per le donne (dati ISTAT 2015). In una città come Genova, visitata dalla Commissione, gli *over 65* sono il 28% della popolazione, rispetto al 22% della media nazionale. L'indice di vecchiaia è aumentato tra il 2011 e il 2016 passando da 234,7 a 249,9.

La crisi economica degli ultimi anni ha portato ad un indebolimento dei servizi di protezione sociale, pertanto gli anziani e le famiglie di anziani in particolare delle periferie sono direttamente toccati dal disagio socio-economico. Le persone sole ultra 65enni risultano maggiormente a rischio povertà rispetto ad altre fasce della popolazione. Tuttavia è il reddito basso associato alla solitudine a rappresentare la maggiore causa di rischio povertà.

Alcuni dati ISTAT 2014:

- l'11,2% delle persone sole con 65 anni e più si trova in condizioni di grave deprivazione materiale, mentre la percentuale scende al 6,3% per le coppie anziane senza figli;

- il 14,5% degli anziani soli non può permettersi ogni due giorni un pasto con il sufficiente apporto proteico, mentre il 20,8% non può riscaldare adeguatamente la propria abitazione;

- fra le persone sole con più di 65 anni, l'indicatore sintetico di rischio di povertà o esclusione sociale raggiunge nel 2014 il 31,5%, mentre fra le coppie anziane senza figli si attesta al 14,1%;

- l'incidenza della povertà assoluta per gli anziani soli è pari al 4,9% e per le coppie anziane del 3,5%.