

i-b

# PER UN NUOVO WELFARE

*Le proposte  
della Società civile*

**VITA**

# Resint



**Consorzio  
Sale della Terra**

Progetto editoriale a cura  
di Rete di Economia civile

**SALE DELLA TERRA**  
coordinamento: Gabriella Debora Giorgione

**VITA**  
direttore: Stefano Arduini  
progetto grafico: Matteo Riva  
© Vita spa Giugno 2020

**VITA**

**instant-book**

# INDICE

## EDITORIALE

### 2020, l'ora di un nuovo welfare

di Angelo Moretti CURATORE DELL'INSTANT-BOOK

p. 5

---

## POSITION PAPER 1

### Budget di Salute

p. 12

DI: SILVIA JOP | ANGELO RIGHETTI | GIOVANNA DEL GIUDICE | EDOARDO BARBAROSSA  
ANGELO MORETTI | ANDREA MAZZI | LEA TOBIA

---

## POSITION PAPER 2

### Patti per l'imprenditoria

p. 47

DI: MARTA SIMONI | EDOARDO BARBAROSSA | ROBERTO ROSSINI | AGOSTINO MIGLIORINI

---

## POSITION PAPER 3

### Accoglienza diffusa

p. 61

DI: VALENTINO BOBBIO | MAURIZIO PIZZOLU | EDOARDO BARBAROSSA | GIOVANNI FORTUGNO

---

## POSITION PAPER 4

### Povert  educativa

p. 87

DI: MICHELE TRIDENTE | CLAUDIO DI PERNA | ANDREA MORNIROLI | GABRIELLA RASCHI  
AURELIA RAIMO | MATTEO SANTINI | ANGELO RIGHETTI

---

**POSITION PAPER 5**

**Agricoltura inclusiva**

p. 123

DI: SALVATORE CACCIOLA | STEFANO FRISOLI | PAOLA TRIONFI | VINCENZO VIZIOLI  
FRANCESCO GIANGREGORIO | SIBYLLE RIGHETTI | ENRICO VIANELLO | ANGELO RIGHETTI  
MAURIZIO BERGIA

---

**POSITION PAPER 6**

**Riconversione ecologica**

p. 152

DI: STEFANO CIAFANI | LORENZO BARUCCA | EDOARDO BARBAROSSA

---

**POSITION PAPER 7**

**Pace e disarmo**

p. 173

DI: EDOARDO BARBAROSSA | ASSOCIAZIONE PAPA GIOVANNI XXIII | CARLO CEFALONI  
GIUSEPPE PIACENZA | LAILA SIMONCELLI | NICOLA LAPENTA | FABIOLA BIANCHI

---

**Appello della società civile e firme**

p. 193

---

**POSTFAZIONE**

**Una nuova forma di coesione sociale**  
di Luigino Bruni

p. 204

# 2020, l'ora di un nuovo Welfare

di Angelo Moretti

*Quando la campana del lockdown ha suonato i suoi rintocchi, il senso di smarrimento che ha invaso il Paese è stato subito tangibile per tutti. Ma quel Paese serrato non era affatto uguale per tutti. Per chi viveva una condizione di agio discreto, quel silenzio assordante ha avuto il gusto di una calma ritrovata, di un tempo liberato; per coloro che già affrontavano con grande difficoltà il proprio giorno nei tempi ordinari, quel fermo totale alla vita economica e sociale del Paese ha fatto generare un senso di terrore. Il terrore dell'indigenza, della disoccupazione prolungata, della solitudine degli anziani e dei disabili, delle donne violate e violentate dentro casa, della dispersione scolastica. Come corpi intermedi abbiamo subito avvertito che se l'Italia non fosse ripartita da una grande alleanza della sua società civile, sarebbero state le mafie, non solo al Sud, a*

*riempire il vuoto e a placare quelle paure, mafie capaci di offrire risposte immediate a bisogni urgenti, mentre altre fazioni avrebbero provato a capitalizzare la rabbia sociale per ottenere consenso politico.*

*Questa inedita alleanza della società civile riunita intorno all' "Appello per la Ricostruzione di un Welfare a misura di tutte le persone e i territori" nasce con la consapevolezza di dover rispondere con urgenza alle minacce a cui il Covid-19 ci espone, ma sulla strada del dialogo che per circa tre mesi abbiamo interrelato fittamente tra di noi abbiamo poi provato a cogliere anche le tante opportunità che si aprono improvvisamente all'orizzonte. Opportunità ragionate, vagliate, sintetizzate nei nostri 7 Position Paper, che qui trovate raccolti in un Instant Book grazie a quel grande lavoro di megafono del capitale sociale italiano svolto incessantemente da Vita, piattaforma del non profit.*

*Il primo attivatore ed instancabile motivatore di questa Rete composta oggi da 64 enti nazionali e locali, e che continua a crescere giorno dopo giorno, è stato Angelo Righetti, lo psichiatra che lotta da quarant'anni per i*

*Budget di Salute ed i Budget Ambientali, per una salute pubblica che sia capace di ibridarsi con il privato sociale e le comunità per migliorare le determinanti sociali della salute, quelle condizioni esistenziali delle persone vulnerabili connesse all'habitat, alla formazione, al lavoro, alla socialità, all'affettività. La sua è la storia di un laico convinto che il welfare si possa rifondare solo nel dialogo fecondo tra laici e cattolici, tra l'interesse collettivo preminente sul privato e l'interesse pubblico centrato sulla singolarità di ogni persona vulnerabile, quel dialogo che è dietro le grandi riforme del '78 con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, della salute territoriale, della chiusura dei manicomi e dell'abolizione delle classi differenziate per le persone disabili. Un dialogo che fu poi bruscamente interrotto dall'omicidio Moro. Le pratiche che in Italia si rifanno alla sperimentazione dei Budget di Salute, il nostro position paper numero 1, sono diverse, da Nord a Sud, e tutte di successo. Sono tanti i medici e le realtà pubbliche e private che firmano questo appello per chiedere di superare subito la "sanità dei posti letto" per far posto al welfare di comunità dei progetti personalizzati.*

*Tra i primi firmatari dell'appello incontriamo con grande slancio le organizzazioni che hanno lottato per un sistema italiano di presa in carico dell'indigenza delle famiglie e per il rinnovo dell'economia, le Acli, la Caritas Italiana, la Scuola di Economia Civile, la Nuova Economia per Tutti, la Fondazione Symbola e tanti altri. Con loro ragioniamo insieme su come andare oltre l'emergenza: è chiaro a tutti che di fronte allo spettro della perdita del 10% di Pil il solo Reddito di Cittadinanza non basterà. Nasce così la nostra proposta dei Patti per l'imprenditorialità, il position paper numero 2: una misura di presa in carico personalizzata che coniuga le pratiche di welfare all'economia civile possibile.*

*All'appello partecipano anche molti Comuni, quelli già uniti nell'Associazione dei Borghi Autentici di Italia e nella Rete dei Piccoli Comuni del Welcome. Il position paper numero 3 è molto chiaro: la piccola Italia, quella che rischia di scomparire sotto i colpi dello spopolamento progressivo e dell'abbandono delle terre, può essere portatrice di modelli virtuosi di welfare e di nuova ecologia, per migranti, per anziani, per tutti. La piccola Italia può rigenerarsi e*



*rigenerare grazie nuovi sistemi di accoglienza diffusa, estendendo e rinnovando la pratica di successo degli Sprar.*

*Il tema che più di tutti interroga la società civile colpita dalla pandemia resta certamente la povertà educativa, il nostro position paper numero 4. Non ci può essere alcuna ripresa del Paese se la dispersione scolastica ed i neet continuano a raggiungere cifre spaventose, se le scuole restano edifici inaccessibili nel pomeriggio e spesso anche inagibili, se la segregazione scolastica tra alunni di origine straniera e alunni italiani continua a polarizzarsi, se i più bravi vanno sempre più avanti e gli ultimi della classe restano sempre più indietro. Azione Cattolica Italiana, Con i Bambini, Forum Disuguaglianze, Auser, Volontariato Vincenziano, Papa Giovanni XXIII e tanti altri, hanno lavorato alacremente ad un documento che dice dove siamo e dove possiamo andare se invertiamo alcune rotte intraprese in questi mesi.*

*In un'Italia in cui ogni giorno cento ettari di terreno agricolo vengono persi per sempre e la mafia del caporalato aggredisce l'economia agricola, la ripresa della coesione sociale ha urgentemente bisogno di ripensare in profondità*

*l'agricoltura. Nasce così il nostro position paper numero 5, sull'Agricoltura Inclusiva, curato da BioAS, Aiab e tanti altri.*

*Abbiamo posto al centro della nostra attenzione due macrotemi che sono un po' lo sfondo di tutto l'Appello: la Riconversione Ecologica dell'Economia, il position paper numero 6 curato da Legambiente, e l'impegno pubblico per la Pace ed il Disarmo, il position paper numero 7 curato dalla Papa Giovanni XXIII. Nel futuro dell'Italia la società civile chiede con forza che questi due temi siano presenti trasversalmente in ogni agenda. Quando il virus è scoppiato avevamo migliaia di aziende impegnate nella produzioni di armi e solo una che costruiva i ventilatori polmonari, non si può continuare così.*

*La pandemia arriva nel 2020 a venti anni esatti dal varo della legge 328, la grande riforma del welfare italiano, ed a 42 dall'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, urge un nuovo welfare, ma soprattutto una nuova riflessione sul welfare. Un welfare che faccia dialogare economia civile e politiche sociali, welfare di comunità e sviluppo locale delle aree rurali e dei piccoli comuni, i sistemi di accoglienza*

*diffusa e il contrasto del cambiamento climatico, la pace e l'ecologia integrale di Papa Francesco.*

*Non ci siamo uniti per fare una nuova ennesima accademia del welfare, ma perché vogliamo essere seriamente ascoltati da chi deve prendere decisioni strategiche sul futuro dell'Italia, che non potrà affrontare le sfide difficilissime che abbiamo di fronte se non avrà un welfare adeguato e se non attiverà i processi di sussidiarietà che smobilitano il capitale sociale come argine alla frana e falda freatica sempre attiva della solidarietà umana, capace di portare acqua nuova dove i pozzi rischiano di essere avvelenati.*

*Noi ci siamo, qui trovate le nostre idee per la ripresa, non per tornare al "prima", ma per progettare un dopo totalmente inedito, per vivere insieme un tempo che potrebbe divenire favorevole ai cambiamenti tanto attesi dalla nostra società.*

## POSITION PAPER 1

# Budget di Salute

---

L'emergenza generata dalla diffusione del Covid-19 e le conseguenti misure di gestione del virus, hanno messo in evidenza le criticità del nostro sistema sociale e culturale, criticità che vedono nella ridefinizione del concetto di “salute” un presupposto fondamentale per essere superate.

Risulta dunque ora più che mai necessario unire le forze e le competenze ai fini della rifondazione delle basi su cui sviluppare le priorità che oggi riguardano la salute di tutte e tutti: benessere condiviso, accessibilità alle risorse, sostenibilità ambientale e intersoggettiva. Perché questo accada è necessario ri-consolidare il rapporto tra pubblico, privati e capitale sociale attorno all'attivazione di progetti innovativi che, nel generare nuove forme di coesione sociale, diano vita a modelli virtuosi di gestione e co-gestione dei territori abitati.

Le diverse sperimentazioni del Budget di Salute avvenute nell'ultimo ventennio in diverse parti di Italia ed in particolare modo nel distretto socio-sanitario di Trieste e

di Messina, nella regione Campania sono oggi esperienze mature di un nuovo welfare per le persone con disabilità, esperienze che richiedono di essere replicate a livello nazionale ed estese ad altre categorie di fragilità socio-sanitarie e sociali, per scongiurare gli effetti nefasti di una cultura manicomiale e segregativa che ancora vive nel nostro welfare a 40 anni dalla legge Basaglia.

Indispensabile alla realizzazione di questo grande passo, sono la ricostruzione storica dei suoi elementi fondativi, la ricognizione degli strumenti tecnico-giuridici-economici necessari alla sua attuazione, una presentazione del contesto alla luce di quanto accaduto con la pandemia in atto e un'analisi al contempo critica e progressiva delle relazioni tra i soggetti coinvolti.

## **Il 1978 e la rivoluzione basagliana**

Oggi si parla dei manicomi come di un tempo che fu. Ma i “nuovi” manicomi che viviamo tutti i giorni non sono il tempo che fu. Siamo abituati a pensare al passato come impossibile presente. Chi lottò per la chiusura dei manicomi non ha mai immaginato che, una volta chiusi, sareb-

be scomparsa la prassi e la cultura manicomiale. Fu solo un inizio, frutto di lotte e pratiche decennali, che posto in legge autorizzò la speranza. La prassi di rottura dei codici di lettura (episteme) della malattia mentale come incurabile, incomprensibile e pericolosa, che il manicomio proponeva come muro di difesa della società, delle famiglie, dei territori e delle regole di convivenza controllate, aveva promosso un passo in avanti sui sistemi di cura delle persone con malattia mentale, mettendo al centro del nostro interesse la dignità, i diritti e la responsabilità della persona. Questa rottura della cultura riguardava anche l'ideologia psichiatrica, divenuta per accettazione delegata e conveniente, pericolosa, incomprensibile e stigmatizzante. Ma non fu solo la chiusura degli ospedali psichiatrici, pure importante, ma l'entrata delle persone con malattia mentale nella cittadinanza, la fine di uno "statuto speciale". Ad essere fondato era prima di tutto un nuovo modo di intendere e vivere i rapporti sociali che a sua volta creava lo spazio per lo sviluppo di nuovi modelli terapeutici e la riorganizzazione dell'architettura della cura tra struttura e infrastrutture.

Il 1978 segnò un percorso di dialogo e alleanza tra laici e cattolici. Produsse le leggi di chiusura dei manicomi, degli istituti per minori, di abolizione delle classi speciali.

Fu resa operativa, dopo vent'anni di attesa, la legge di istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, universale, incentrata sulla prevenzione delle malattie e sul contrasto agli impedimenti fisici, psichici e sociali che minaccino o compromettano il benessere, la salute e la partecipazione di ognuno alla vita politica della comunità. Essa bloccava e riconvertiva tutte le condizioni di istituzionalizzazione delle persone con malattia cronica e disabilità sociale. Furono riconfermate le leggi sul paniere per i beni di prima necessità: l'equo canone, il presalario di merito per l'università, le pensioni anticipate per le donne con figli e per chi cambiava mestiere e avesse ventiquattro anni di lavoro, l'ordinamento sulla sicurezza del lavoro, le liste di collocamento obbligatorio, il lavoro usurante, il sostegno all'invalidità e l'integrazione sociale delle fasce deboli come sistema prevalente sulla sicurezza. Il 1978 fu l'anno dell'uccisione di Aldo Moro. Quattro giorni dopo il ritrovamento del suo corpo in via Caetani, il Parlamento italia-

no approvava la legge di riforma della psichiatria, L. 180, con un sostegno decisivo delle donne in parlamento. Due anni dopo se ne andò Franco Basaglia.

In questi 40 anni la società è profondamente mutata, si sono smarrite le relazioni familistiche e comunitarie, si è costruita una scala sociale figlia del progresso in cui le persone più fragili sono rimaste progressivamente emarginate e sole. Così la manicomialità che sembrava archiviata è tornata in auge più chiusa e feroce di prima. Si rifonda negli ospizi, nelle Rsa, negli istituti per le persone con disabilità, nei centri di accoglienza degli immigrati.

## **La pandemia e la débâcle della salute territoriale**

Dopo quasi quarant'anni di silenzio assenso sul modello del welfare imprenditoriale germogliato intorno ad una falsa rappresentazione del concetto "di tutela delle fragilità", i dati sulle morti delle persone fragili nelle Rsa delle regioni tradizionalmente ricche del Paese mettono a nudo una grande verità. I decessi nelle strutture convenzionate da marzo ad oggi sono stati tanti, ormai calcolati il



58% del totale dei morti. Tutti abbiamo i riflettori puntati sulle case di riposo, ma cosa stiamo guardando? Il virus o gli anziani? È la buona occasione per guardare gli anziani, e con loro anche i disabili, i sofferenti psichici, i minori a rischio, i detenuti, gli immigrati regolari e sfruttati, sono molti di più delle persone decedute.

I nostri vecchi stanno morendo silenziosi e soli nelle strutture protette che raccolgono anziani con disabilità sociale, autosufficienti e non, soli o con famiglie, che non hanno reddito sufficiente per pagare una badante/una casa. Persone che sono di peso per l'efficiente funzionamento della famiglia o costrette da una scelta obbligata. Persone, inoltre, con disabilità fisica, psichica, sensoriale neuro e/o psichiatrica, divenute anziane nelle strutture protette per giovani con disabilità sociale.

La questione della salute in carcere rappresenta una riforma incompiuta. La domanda di salute negli istituti di pena è più alta che all'esterno anche a causa degli effetti della detenzione sull'individuo. La patologia più diffusa è il disagio psichico, sia come causa della detenzione che come effetto della stessa.

La povertà economica delle famiglie e delle comunità produce povertà educativa, perdita di ruolo sociale, scarsa accessibilità alle cure preventive di primo secondo e terzo livello, dirottate dal sistema pubblico a quello privato a costi non sostenibili dalle povertà che in questo modo divengono “povertà trappola” da cui non esci. Abolita la preminenza del sistema pubblico nelle misure di protezione sociali e delle persone fragili, la povertà progressivamente si estende a quella culturale, formativa, informativa, di accesso alle cure, lavoro, casa, affettività, apprendimento, futuro. L’assistenza diviene così il sistema di controllo sociale afona delle indotte povertà e i diritti individuali depurati dalla responsabilità sociale divengono privilegi premiali dell’egoismo sociale.

La previdenza è divenuta un asset finanziario per la libera concorrenza tra gli imprenditori dell’assistenza: autorizzati dalle Regioni a costruire il mercato concorrente dell’offerta di strutture protette che pagheranno le famiglie, gli assistiti stessi sino a 4 quinti della pensione, le Aziende sanitarie per le quote spettanti e, se poveri, il civilmente obbligato (il Comune) che si può rivalere sui

beni dell'assistito. Il Covid-19 ha evocato l'ecatombe crudele che sta avvenendo. È la morte del nostro modello assistenziale. I grandi investitori moltiplicano il fabbisogno di strutture protette, un mercato di gran lunga più redditizio di quello degli appartamenti per famiglie. In particolare le strutture per anziani in cui ogni posto letto frutta importanti rendite mensili. Le Regioni sono impedita per non turbare la regola europea della concorrenza, a programmare e scegliere il modello di assistenza che gli investitori considerano più profittevole/sostenibile. La strada da percorrere è evidentemente un'altra.

## **Investire sulle determinanti sociali della salute**

Urge, dopo l'emergenza pandemia, un grande progetto di restituzione della cittadinanza agli anziani, ai disabili, ai poveri. I vecchi non devono diventare un asset economico del mercato della morte e dell'assistenza, ma i cardini del welfare familiare e generativo, gli attivatori di una comunità nell'abitare, della formazione, del lavoro, del benessere. I vecchi devono tornare ad insegnare riposando, a testimoniare sostenendo i giovani. Prevenire la necessità

delle strutture protette e riconvertirne le risorse per fare crescere i sistemi di welfare comunitario generativo e familiare, i servizi di prossimità, il capitale sociale delle comunità.

Questa promozione attiva della salute territoriale è stata lentamente e colpevolmente osteggiata anche da sistemi imprenditoriali del welfare che hanno strutturato morsi di offerta di assistenza che hanno poi finito per condizionare inevitabilmente la domanda di caring.

Ora, dopo questa pandemia, le importanti risorse economiche che arriveranno sui territori con lo scopo di riparare i danni sociali ed economici devono poter essere redistribuite partendo da un progressivo cambiamento del modello assistenziale. Riconvertire i costi delle rette individuali per strutture protette sia previste che in essere, in investimenti produttivi di salute e sviluppo umano ed economico locale attraverso progetti terapeutico riabilitativi personalizzati con budget di salute, è una delle strade principali per un cambiamento possibile di paradigma del welfare post pandemico.

I buoni risultati raggiunti hanno permesso di rimettere

in discussione la relazione tra Primo, Secondo e Terzo settore ed esprimere una legge nazionale sui Budget di Salute che è in attesa di essere calendarizzata. Una delle principali determinanti sociali della salute non può che essere l'accesso garantito ad un reddito dignitoso e l'efficacia dei sistemi di inclusione sociale. La messa in opera di un reddito europeo di base a chi ha perso o mai avuto il lavoro, garantire la casa, una famiglia e una comunità che supportano le persone sole ed a rischio di esclusione, è una misura che dirà se l'Europa è comunità solidale degli umani o una comunità fondata solo sul mercato comune.

La scelta di permanere nella propria casa, con la propria famiglia e nella propria Comunità va agevolata e sostenuta proprio utilizzando il Budget di Salute, anche assicurando la possibilità al caregiver che sceglie di prendersi cura della persona fragile forme di tutela economica rispetto alla sua condizione di vulnerabilità e di pregiudizio della carriera lavorativa. Ma anche in assenza di un caregiver familiare, la scelta di permanenza si può sostenere con forme di condivisione intergenerazionale, come dimostrato dall'esperienza della "Casa dei Nonni di For-

li” promossa dalla Comunità Papa Giovanni XXIII, in cui è fondamentale la relazione di mutuo aiuto fra giovani ed anziani, non consanguinei ma a sostegno l’uno dell’altro. Il diritto alla speranza di cambiamento è ora possibile, ma è soprattutto urgente, se non sarà lo Stato ad agire con tempestività, agirà l’antistato. Le Istituzioni pubbliche locali, l’economia civile e la società civile, avendone titolarità, devono farsi promotori di un grande accordo per il rilancio dei sistemi di welfare comunitari e generativi come premessa allo sviluppo umano, ecosistemico ed economico locale.

## **Le riforme possibili**

Chiediamo e proponiamo di riprendere il cammino della legge 833/78 fondata sulla prevenzione e la medicina territoriale, superando definitivamente le leggi 502 e 517 del 1992 e rivisitando il titolo quinto della Costituzione.

Chiediamo di stabilire che il finanziamento pro-capite del Servizio Sanitario Nazionale non separi le aziende ospedaliere da quelle territoriali. L’ospedale e il territorio devono essere integrati anche nella didattica e nella ricer-

ca/innovazione. Il patrimonio dei beni immobili a difesa e promozione della salute territoriale deve essere restituito nella disponibilità dei Comuni e sottratto alle logiche aziendali a cui oggi è sottoposto.

Il ministero della Salute, gli assessori alla Salute dei Comuni e delle Regioni dovrebbero occuparsi dell'integrazione sociosanitaria come asset centrale dello sviluppo locale, non con politiche dettate dalla mera urgenza della presa in carico condivisa di pazienti cronici, ma come investimento sulle determinanti sociali della salute.

1. i Drg delle prestazioni sanitarie (il metodo ufficiale di computazione dei costi delle performance sanitarie) devono avere una computazione olistica di tipo sociosanitaria, includendo i costi sanitari e sociali delle cure efficaci e della salute;
2. lo Stato deve entrare nella programmazione strategica sociosanitaria per la popolazione partecipando alla capitalizzazione delle imprese esistenti o da costituire e/o allargare per la produzione autonoma nazionale di sussidi tecnologici per la qualità di vita delle persone fragili;

3. le famiglie che scelgono di condividere il percorso di fragilità della persona anziana o disabile devono ricevere un sostegno economico pari allo stipendio medio di un operatore sociale e, ove lascino l'impegno lavorativo, adeguate tutele fiscali, previdenziali e di tutela del posto di lavoro;
4. la salute dell'ambiente, dell'agroalimentare e dell'allevamento deve essere inquadrata non semplicemente in un ruolo difensivo ed ispettivo delle autorità sanitarie locali, ma quale investimento di sviluppo delle Aziende Sanitarie congiuntamente alle politiche sociali, lavorative ed ambientali dei Comuni;
5. l'accesso alla tecnologia 4.0 deve essere promosso nelle organizzazioni sanitarie e scolastiche con effetto immediato. La deburocratizzazione e la digitalizzazione della sanità, della scuola, dei Comuni, dello Stato e delle organizzazioni produttive è un compito non più rinviabile per garantire un'effettiva uguaglianza dei punti di partenza.
6. È necessario garantire il diritto alle cure e alla prevenzione ai ristretti nelle nostre prigioni.



7. In carcere durante il lockdown hanno fatto ingresso le nuove tecnologie. La sospensione forzata dei colloqui visivi con i familiari ha obbligato gli istituti a sostituirli con le videotelefonate tramite smartphone. La speranza è che all'auspicata riapertura degli istituti non si torni indietro eliminando il ricorso a queste nuove tecnologie, che sono invece preziose per aumentare i contatti con le famiglie, con la scuola e l'università.

## **Un nuovo strumento: i Budget di Salute**

Per ogni persona vulnerabile, compresi i detenuti, i minori a rischio, gli immigrati che devono integrarsi, lo Stato non dovrebbe semplicemente spendere ma investire in coesione sociale, investire nel capitale sociale che determina il cambiamento dei luoghi e delle persone, investire nelle pratiche sociali che valorizzano e non estraggono la sofferenza dai territori per concentrarla in strutture dedicate, sulla base di rette (tra l'altro con una differenza tra Nord e Sud come se le vite degli anziani e dei disabili avessero prezzi diversi).

Per ogni vulnerabilità lo Stato, attraverso i Comuni preferibilmente, dovrebbe investire in un progetto in cui il legame tra la persona ed il territorio sia inscindibile e tangibile. La sanità efficiente del nostro welfare ha costi elevatissimi proprio nella presa in carico dei cosiddetti pazienti dalle porte girevoli, pazienti che entrano ed escono dalle cliniche e dalle strutture, come dalle carceri e dalle comunità terapeutiche, con il sistema delle *rolling doors*, perché vivono in una condizione di fragilità non transitoria ma esistenziale. Sarebbe molto più congrua una spesa sociale in cui sia il vicinato, la cooperativa sociale del quartiere, il contadino amico, il commerciante di fiducia a prendere in carico quell'investimento sociale, quel budget per la salute della persona. È possibile? Sì, è possibile.

Questa è la ricetta dei Budget di Salute, che oggi sono residuali rispetto ai ricoverati nelle strutture, soprattutto al Nord, proprio come le misure alternative sono residuali rispetto al carcere, mentre dovrebbero essere la norma in una giustizia penale moderna.

Il Budget di Salute è l'unità di misura che indica quante /quali risorse umane, tecnico/professionali, economiche

e per quanto tempo si devono investire per modificare la qualità dell'habitat istituzionale e sociale insieme con persone affette da gravi malattie croniche, cronico e/o eredo degenerative e con tutti i cittadini di qualsiasi età e provenienza che esprimano necessità di integrazione ai bisogni primari e carenza di accesso ai diritti universali. I vincoli valutativi del progetto terapeutico riabilitativo personalizzato (Budget di Salute) sono esterni alla malattia/disabilità e riguardano le aree vitali delle persone: la casa, il lavoro, l'affettività. I vincoli valutativi interni diagnostici, prognostici e terapeutico riabilitativi fanno riferimento alle tecniche puntuali al massimo delle conoscenze applicative *aquisite-evidences based medicine* — e valutate attraverso l'Icf— che rileva il funzionamento sociale individuale e comunitario sugli obiettivi condivisi-esiti.

La valutazione dei Budget di Salute è, infatti, sugli esiti degli interventi e non sulle procedure e presume trasformare la persona, il suo contesto familiare e sociale in risorsa che, a sua volta promuova la possibilità per ogni persona di vivere, lavorare e abitare in un luogo scelto dalla persona, collaborando a rimuovere gli ostacoli di natura

individuale, sociale, culturale, economica, tecnica, istituzionale che impediscono la sua partecipazione alla vita politica della comunità.

Il Budget di Salute è un metodo scientifico per modificare, ad intensità di investimento variabile, valutato e predefinito, le determinanti sociali, culturali, economiche, istituzionali, tecniche che, non integrate nella cura, sostengono le prognosi negative delle persone con malattia cronica. La compromissione dei processi di emancipazione/inclusione restitutiva dei diritti/responsabilità esita, infatti, in disabilità sociale cronicizzata. L'applicazione del solo modello sanitario nella cura di queste persone produce disabilità sociale, consumo inappropriato di risorse sanitarie ed espulsione delle persone nell'assistenza passivizzante delegata dal sistema sanitario pubblico al mercato assistenziale con un aggravio di costi, crisi di sostenibilità e una diffusa deresponsabilizzazione delle Istituzioni sociali e sanitarie pubbliche. Il Budget di Salute integra risorse sanitarie, sociali, educative, umane, professionali, economiche sia della persona stessa sia della famiglia sia della comunità locale partendo dalla presa

in carico congiunta tra sistema pubblico – i servizi – e sistema privato – i corpi intermedi contestuali, la persona stessa e la sua famiglia.

Le risorse economiche messe dal sistema pubblico sono temporalizzate, ad intensità variabile a seconda del bisogno, date figurativamente alla persona che le gira contrattualmente al corpo intermedio iscritto come idoneo dall'azienda sanitaria previo avviso pubblico aperto dove l'azienda sanitaria e gli ambiti sociosanitari territoriali stabiliscono le regole per il conseguimento dell'idoneità/disponibilità e per le verifiche.

Il contratto, redatto sulla base del dispositivo della “Negoziorum Gestio”, descrive gli impegni reciproci: della forma societaria, della persona che ne entra a far parte, dei responsabili del pubblico servizio sanitario e sociale, della famiglia. È un project financing personalizzato e finalizzato a ricostruire il diritto/responsabilità condivisi di poter vivere lavorare e abitare in un luogo scelto dalla persona stessa. Il processo di capacitazione chiamato progetto terapeutico riabilitativo personalizzato richiede il concorso di plurime competenze tecnico/professionali/

umane/intersoggettive/economico/gestionali/imprenditoriali/aziendali/artistico/creative.

Lo strumento imprenditoriale viene agito da compagini societarie mutuali, espressione della concreta ricerca di coesione sociale, qualità del lavoro e del prodotto, disponibili ad includere in qualità di soci fruitori/sovventori e progressivamente, laddove possibile lavoratori, almeno il 30% di persone così come da art.4 L.381 e/o legge 68: tali compagini, per le loro finalità statutarie, sono prioritarie nella presa in carico congiunta delle persone con Budget di Salute. Ne consegue che ogni forma imprenditoriale è o diviene sociale e quindi idonea ad accogliere le persone in Budget di Salute quando è in grado di esibire una compagine societaria così come sopra descritto indipendentemente dalla tipologia di prodotto perseguito come obiettivo aziendale. Il sistema pubblico fa parte di queste imprese sociali anche attraverso fondazioni partecipate o imprese sociali miste, aiutandone il controllo di gestione programmatico, economico, attuativo. Può distaccare operatori, comodare beni o lasciti finalizzati non strategico-sanitari, partecipare alla costituzione di fondi

investimento desunti dai Budget di Salute.

Il sistema informativo e il programma di gestione e valutazione deve essere pubblico e in capo al coordinamento sociosanitario delle aziende sanitarie. Il principio della co-progettazione, co-gestione, co-produzione è il fondamento dell'esercizio dei Budget di Salute e permette alle persone di non divenire merce di scambio sul mercato degli appalti accreditati per le strutture estintive e le prestazioni spersonalizzate.

Il metodo dei progetti terapeutico riabilitativi personalizzati nasce dal dipartimento di salute mentale, dal coordinamento sociosanitario delle unità sanitarie locali, dal Comune e dalla Provincia di Pordenone e dall'area collaborativa dell'Oms del Centro Studi della Regione FVG negli anni ottanta in co-progettazione, co-gestione, co-produzione con le prime cooperative sociali allora legiferate finalizzate e definite come strutture operative dei servizi sociosanitari per l'inserimento lavorativo e abitativo delle persone da de-istituzionalizzare e per quelle a rischio di abbandono o di istituzionalizzazione.

La sua applicazione si è diffusa in FVG e in varie Regio-

ni italiane, Treviso, Brescia, Milano, Biella, Torino, Parma, Bologna, Modena, Perugia, Roma, Caserta, Napoli, Benevento, Salerno, Lecce, Foggia, Lamezia, Reggio Calabria, Messina, Catania, Cagliari, con l'implementazione di successo della regione Campania che raccogliendo lo stimolo e le pratiche dei ragazzi di don Peppe Diana del consorzio Nco, dell'Azienda sanitaria e di tutti i comuni di Caserta<sup>2</sup>, approva la prima legge regionale frutto di lotta strenua sui Budget di Salute. O la Fondazione di Comunità di Messina che all'interno del progetto Uomini del Sud, realizzato dalla Rete dell'Economia Sociale Internazionale Res-Int su finanziamento da parte della Fondazione Con il Sud, sostiene la deistituzionalizzazione degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari del Sud e le fasi di riabilitazione, inclusione e socializzazione dei loro internati. O l'esperienza applicativa e originale del centro Africa dove il Budget di Salute ha liberato 75mila persone malate di mente incatenate ai margini dei villaggi o abbandonate, e accolte curate e reinserite nei loro villaggi o nei centri comunitari, nelle fattorie sociali. Gregoire Augbonon vincitore del premio Franco Basaglia, insieme al dipartimen-



to di Salute Mentale di Palmanova, al centro collaborativo dell'Oms, all'area welfare del FVG e alle missioni Cattoliche della Costa D'Avorio ne sono tutt'oggi i costruttori di pratiche e di senso.

## **Linee di indirizzo e strategie operative**

Gli interventi sociosanitari integrati dovranno tradursi in specifiche scelte operative, tese a incidere e a modificare la qualità della vita di una collettività, incrementandone il benessere, ovvero riducendo i fattori di rischio.

*In particolare essi serviranno a:*

1. identificare modalità d'integrazione e partenariato (sistema relazionale) tra attori e pratiche operative che favoriscano, sostengano ed alimentino processi di "qualità sociale" e che aumentino gli spazi di vita pubblica e di partecipazione alla costruzione del bene comune;
2. valorizzare e promuovere la capacità delle comunità locali ad affrontare i propri problemi, intervenendo dall'esterno quando è necessario immettere risorse

- aggiuntive (economiche e non) per incrementare le capacità di risposta autonoma;
3. riconoscere agli utenti e ai loro familiari la capacità di interpretare i rispettivi bisogni e di scegliere soluzioni adeguate;
  4. riconoscere alla comunità locale la capacità di organizzarsi per rispondervi;
  5. sostenere o integrare entrambe queste capacità dove non sufficientemente sviluppate;
  6. comprendere il Terzo settore e le forme di auto-organizzazione della comunità locale tra i protagonisti delle risposte ai bisogni del territorio;
  7. ribadire il ruolo della Pubblica Amministrazione come essenziale per garantire l'universalità di accesso ai servizi e la definizione delle regole a garanzia della corretta redistribuzione e funzionamento del sistema e della loro giusta applicazione;
  8. favorire un percorso di riappropriazione, da parte delle famiglie e delle associazioni di utenza, di un ruolo prioritario nel provvedere ai bisogni sociali in modo mutualistico;

9. promuovere la realizzazione di strumenti di controllo da parte degli utenti associati (cui va affidata un'effettiva funzione istituzionale), attraverso la trasparenza delle prestazioni offerte (e dunque da particolareggiate “carte dei servizi e reports di bilancio partecipativo”), al fine di evitare possibili comportamenti opportunistici.

*Nello specifico per quanto riguarda le aree di interesse sociosanitario si dovrà considerare che:*

1. operare nelle aree di competenza sociosanitaria coincide, in ogni contesto, con la promozione di processi e pratiche di attribuzione di senso e soggettività alle domande di chi spesso invece viene ridotto al silenzio, catalogato e reso anonimo;
2. l'attività riabilitativa nelle aree sociosanitarie è, quindi, innanzitutto attività di ricostruzione dell'accesso ai diritti di cittadinanza delle persone con disabilità, che richiede un continuo abbattimento degli ostacoli del pregiudizio e dello stigma, attraverso un'infinita opera di promozione culturale dell'acco-

- glienza a partire dall'organizzazione delle istituzioni pubbliche;
3. è necessario valorizzare la differenziazione e la creatività delle risposte mai definitive, mai totalizzanti, mai derivanti da un solo soggetto autocentrato, mai “solo sanitarie o solo sociali”;
  4. i Servizi Pubblici non devono delegare la gestione di una parte delle proprie competenze al privato, ma devono ricercare partner per la costruzioni di contesti ove siano presenti le determinanti sociali “prodotti flessibili” predittive delle prognosi positive, e che, come ha affermato in un recente documento l'Oms, “devono essere parte integrante del trattamento medico” (welfare-mix);
  5. il ruolo del partner Privato non sarà di gestire strutture più o meno protette, ma di fornire occasioni di apprendimento/espressività, formazione/lavoro, casa/habitat sociale e socialità/affettività opportune per la cogestione di Progetti terapeutico-riabilitativi personalizzati. Al centro del sistema sarà, quindi, riposta la persona con un nome ed un volto unico ed

- irripetibile, portatrice di un valore, e non una struttura ed un organizzazione (anche se non profit);
6. al partner si dovrà chiedere di fornire queste occasioni attraverso la valorizzazione del residuale, dell'ambiente, dei contesti, delle famiglie. La variabile economica, seppur necessaria, deve in questa progettualità essere "incorporata" nel sociale e gli elementi di scambio devono centrarsi sui legami più che sui beni (i beni forniscono l'indispensabile mediazione d'oggetto in un percorso ri-abilitativo);
  7. si dovranno promuovere forme di privato sociale che favoriscano l'inserimento nelle compagini sociali, in veste di soci/associati, dei destinatari dei servizi, come strategia di attribuzione di poteri e diritti dei soggetti deboli e perché non si tratti di qualcuno (un'organizzazione) che fa qualcosa su o per qualcun altro (i fruitori) a fronte di un vantaggio economico (il bene), ma di qualcuno che fa qualcosa con qualcun altro (il legame), attraverso l'utilizzo di contenuti economici e della mediazione oggettuale.
  8. è, inoltre, opportuno che il partner cogestore (insie-

me con gli altri soggetti) promuova e sostenga “la nascita ed il funzionamento di gruppi di mutuo-aiuto di familiari e di persone con disabilità e di cooperative sociali, specie di quelle con finalità di inserimento lavorativo”.

9. si devono, perciò, realizzare organizzazioni mutuali in cui siano presenti diversi portatori di interesse (multistakeholders): gli utenti ed i loro rappresentanti, i lavoratori, i volontari ecc, coinvolti e sostenuti dal Servizio Pubblico che, comunque, mantiene una funzione di controllo, nella direzione del Welfare Comunitario. Questo nella convinzione del valore terapeutico di ricostruzione dell’identità che questo processo di protagonizzazione e di ricontrattualizzazione porta con sé.
10. è necessario realizzare, come previsto dalle linee guida emanate dal ministero della Sanità per quanto riguarda la riabilitazione in genere, l’obiettivo di ridurre le conseguenze disabilitanti della malattia attraverso la ricostruzione del tessuto affettivo.
11. per raggiungere questi obiettivi è necessario attiva-

re strumenti di integrazione organizzativa (Unità di Valutazione e Progettazione) per la “formulazione di piani terapeutico riabilitativi personalizzati, con assegnazione di responsabilità precise e di precise scadenze di verifica” con il coinvolgimento delle famiglie nell’attuazione degli stessi possibilmente su base locale/comunale.

12. è necessario condividere il percorso di revisione del ruolo dell’Ente Locale, maggiormente orientato alla definizione di politiche innovative per le aree ad integrazione sociosanitaria anche con destinazione di quote di bilancio, con particolare riferimento alla programmazione e gestione della L. 328/00.
13. vanno promossi modelli di ricerca, formazione e informazione che siano incentrati sulle esperienze concrete coerenti con i principi qui delineati. In particolare, è necessario ipotizzare il Bilancio partecipativo come terreno su cui ripensare una diversa professionalità di lavoro socio-sanitario rinnovandone “l’impianto metodologico secondo i principi del lavoro in rete”.

## **Obiettivi e azioni di cogestione dei Budget di Salute**

La modalità di cogestione dei Budget di Salute dovrà orientarsi secondo gli obiettivi definiti dall'Asl e dai Comuni, che si intendono fatti propri anche dai co-gestori.

Essi riguardano la concretezza dell'operatività nelle aree/diritti citati e di seguito descritti.

1. Apprendimento/ Socialità/Affettività;
2. Casa/Habitat Sociale;
3. Formazione/Lavoro;

Le tre aree/diritti corrispondono ai principali determinanti della salute, elementi che influenzano e promuovono in modo significativo il benessere della persona, alla cui fruibilità vanno orientate le capacità/abilità della stessa.

Fermi restando gli obiettivi e le azioni specifiche, in tutte le tre aree Servizio Pubblico e Privato Sociale ed imprenditoriale si impegnano, rispettivamente, al conseguimento dei seguenti obiettivi generali:



## *Il Privato*

1. sostiene l'acquisizione di comportamenti volti alla promozione ed al mantenimento dello stato di piena salute, come definita dall'Oms;
2. promuove e contribuisce alla costituzione di sviluppo economico sociale locale e alla ri-abilitazione integrale del territorio;
3. sostiene e formula il bilancio partecipativo sociosanitario ed ambientale insieme ai Comuni e all'Asl, per la parte rilevante l'area in questione;
4. contribuisce, con l'Asl ed i Comuni, alla trasformazione del prodotto sanitario rigido (Welfare dei servizi) in prodotto flessibile (Welfare Comunitario/municipale), attraverso i Budget di Salute;

Sostiene lo sviluppo locale anche attraverso l'uso delle risorse dei progetti regionali, nazionali ed europei volti alla re-inclusione delle persone svantaggiate.

## *Il Pubblico*

1. sostiene l'acquisizione di comportamenti volti alla promozione ed al mantenimento dello stato di piena

- salute, come definita dall'Oms;
2. persegue la cultura della deistituzionalizzazione e della prevenzione della nuova istituzionalizzazione delle persone con disabilità ed in condizioni di bisogno sociosanitario in carico ai servizi pubblici, attraverso piani di sviluppo del territorio, anche attraverso l'uso delle risorse dei progetti strutturali regionali, nazionali ed europei;
  3. sviluppa insieme ai comuni il bilancio partecipativo sociosanitario ed ambientale;
  4. sostiene la trasformazione e regola l'interdipendenza fra Welfare dei servizi e Welfare Comunitario municipale, favorendo la trasformazione di prodotti rigidi (servizi) in prodotti flessibili (progetti individuali).

### *1. Apprendimento/socialità/affettività*

Alla persona in Budget di Salute devono essere fornite occasioni di apprendimento, applicazione e sviluppo delle conoscenze acquisite, in maniera strutturata (reti formali) e non strutturata (reti informali).

Obiettivo delle attività dovrà essere l'apprendimento

e l'acquisizione di un'abilità, prima non posseduta, e/o lo sviluppo della stessa, avendo cura di identificare ciò che la persona è capace di fare.

La persona in Budget di Salute dovrà essere messa in grado di usare l'immaginazione e il pensiero in collegamento con l'esperienza e la produzione di opere autoespressive, di eventi di natura religiosa, letteraria, musicale ecc., scelti autonomamente. La persona dovrà poter usare le proprie capacità di espressione politica, artistica, religiosa; poter fare esperienze piacevoli ed evitare dolori inutili. La persona dovrà essere sostenuta nel formarsi una concezione di ciò che è bene e nell'impegnarsi in una riflessione critica su come programmare la propria vita.

La conservazione e la valorizzazione dei possessi (mobili ed immobili) personali delle persone con disabilità sociale, dovranno essere utilizzati come principali mediatori dell'apprendimento e dell'applicazione della conoscenza. Nel caso fosse necessario, dovrà essere promosso l'apprendimento di base, come l'imparare a leggere, a scrivere, a calcolare e le esperienze sensoriali intenzionali, come il guardare, ascoltare, utilizzare gli organi di sen-

so intenzionalmente per sperimentare stimoli (toccare, gustare, sentire profumi, ecc.).

## *2. Casa/Habitat sociale*

La Casa/Habitat sociale costituisce obiettivo da conseguire ed eventuale possesso da esercitare, in forma singola o mutualmente associata (gruppi di convivenza).

Le abitazioni, che attraverso il BdS entrano nella disponibilità delle persone-utenti, potranno avere forme di supporto differenziate, in relazione alla scelta delle stesse persone-utenti e del servizio pubblico.

I BdS prioritariamente orientati verso l'area casa/habitat sociale avranno l'obiettivo di limitare nel tempo i sostegni attivi di supporto erogati, sostituendoli con la personale e ragionevole capacità di autogestione degli utenti stessi e seguiti dallo specifico servizio domiciliare, anche attraverso forme sperimentali di cura e sostegno familiare.

Il supporto assistenziale da parte dei servizi sanitari competenti si attua, con i livelli di intensità necessari, soprattutto presso il domicilio dell'utente.

L'uso dell'abitazione, da parte dei soci in BdS delle or-

ganizzazioni cogestrici, deve essere previsto all'interno del piano d'impresa e/o di sviluppo dell'organizzazione stessa, che deve quindi comprendere un piano d'investimento e ammortamento delle case per i propri soci.

### *3. Formazione/lavoro*

L'obiettivo in quest'area è la formazione professionale e la pratica di una attività come inserimento e sostegno alla costruzione di forme reddituali attive delle persone-utenti in età lavorativa con finalità emancipative o economiche, oppure come partecipazione attiva e fruitiva, in qualità di soci lavoratori o fruitori di ambienti operosi, produttivi e ad alto scambio interumano. La "borsa di formazione-lavoro" è lo strumento propedeutico e di promozione dell'inserimento lavorativo o fruitivo ed è parte integrante del Budget di Salute. Le organizzazioni del Terzo settore e del privato imprenditoriale promuovono e attuano insieme ai Comuni, Province, Asl etc. la L. 68/99 per sviluppare i patti territoriali per la formazione-lavoro delle persone svantaggiate.

In questa prospettiva si supera anche la spinosa separa-

zione tra le imprese sociali di tipo A e tipo B affermando esplicitamente ex lege che le imprese si chiamano sociali quando e se inseriscono al lavoro e/o nel diritto abitativo e/o formativo le persone appartenenti all'area dello svantaggio come da art.4 legge 381/91 e/o quelle previste dalle norme europee per le aree comunitarie svantaggiate e nella misura minima del 30% dei soci lavoratori, anche accedendo a forme di reddito contrattualizzate, defiscalizzate e premiali.

Concorrono alla formazione del 30% i lavoratori, i volontari, i fruitori, i finanziatori, sia se afferenti all'ente co-gestore sia se afferenti anche ad altri enti del Terzo settore in rete e vocazionalmente dedicati alla cura dell'habitat (ambiente cultura casa) e/o della formazione e apprendimento e/o della assistenza e cura delle persone.

## POSITION PAPER 2

# Patti per l'imprenditoria

---

Quasi tutti gli osservatori economici sono unanimi nel prevedere che la crisi economica e sociale che seguirà a questa emergenza sanitaria sarà anche 5 volte superiore alla grande crisi del 2008 e del 2009 da cui ancora l'Italia non era uscita. Si prevede una perdita complessiva di Pil italiano di oltre il 10%. A differenza della crisi finanziaria non ci troviamo di fronte alle conseguenze di una evidente colpa del turbocapitalismo, ma ad uno shock che mette comunque in discussione l'intero sistema economico. Come ha spiegato il presidente del Consiglio Conte nel presentare il Dpcm del 10 aprile, il dopo dovrà essere centrato non solo sulla "ripresa", ma sulla concreta ricerca di "nuovi modelli economici" che tengano conto anche della presenza di shock come quelli provocati da una pandemia, che sappiamo possono ripetersi ancora. Pensiamo agli shock che potranno ripetersi di fronte agli sconvolgimenti ambientali ed ai disastri ecologici annunciati da fonti autorevoli delle scienze mondiali.

Di fronte a questa acclarata ipotesi di essere sottoposti in futuro a cicli di shock come quello odierno, non basteranno i sistemi tradizionali di welfare fino ad oggi conosciuti ed applicati per governare e guidare la ripresa. Se gli effetti della crisi economica del 2009 hanno portato l'Italia a raggiungere cifre spaventose di povertà assoluta e relativa (5 milioni di poveri assoluti secondo l'Istat nel 2018, pari all'8% della popolazione complessiva, e 9 milioni di italiani in povertà relativa), quello che ci aspetta all'orizzonte è certamente uno sconvolgimento superiore alle nostre forze, se per "forze" intendiamo la capacità economica di far fronte con fondi pubblici alla diffusa mancanza di reddito. Uno degli effetti più evidenti dell'emergenza provocata dal Coronavirus è l'impovertimento generale della popolazione: il tasso di povertà continua a crescere, peraltro con parametri del tutto diversi da quelli tradizionali, poiché i nuovi poveri sono persone che fino a un mese fa avevano un reddito da lavoro. Secondo uno studio della Banca d'Italia fino a 260mila famiglie potrebbero cadere in povertà se l'emergenza durasse due mesi. Numero destinato a salire a 360mila se la pandemia dovesse prolun-



garsi. Di fronte a questi numeri che prefigurano una vera e propria frana sociale, è urgente intervenire con dei muri di contenimento. Anche se dopo la grande crisi l'Italia si è finalmente dotata dei suoi primi dispositivi normativi per il contrasto all'indigenza — prima con il Sia (il Sistema di Inclusione Attiva), poi con il Rei (il Reddito di Inclusione) ed infine con il Reddito di Cittadinanza — le crescenti difficoltà economiche della popolazione in seguito al lockdown hanno richiesto poderosi interventi da parte del governo che, pur dando una boccata d'ossigeno a chi da un giorno all'altro si è ritrovato senza lavoro, purtroppo non sono esaustivi. Nello scenario attuale abbiamo, infatti, tre grandi strumenti, non necessariamente alternativi, di sostegno al reddito delle famiglie e dei lavoratori: gli ammortizzatori sociali che sono andati in deroga anche per le piccole imprese e tutelano tutta la platea del lavoro dipendente, anche temporaneo o part-time (è importante sottolineare che da questo punto di vista sono stati fatti notevoli passi in avanti verso l'universalità degli aiuti ai lavoratori); l'una tantum da 600 euro per il lavoro autonomo e parasubordinato; il Reddito di Cittadinanza a fa-

vore delle persone in povertà assoluta. Tre misure fondamentali, ma che da sole non riescono a coprire al 100% la platea dei lavoratori. Rimangono fuori da qualunque copertura assicurativa, volta al mantenimento dell'abituale reddito da lavoro, o assistenziale di supporto al reddito familiare alcune categorie di lavoratori che, seppure "residuali" rappresentano un numero significativo di persone. Si tratta di una platea molto variegata di lavoratori senza più alcuna fonte di reddito.

È, dunque, urgente trovare delle risposte rapide e immediate a tutte queste situazioni, che garantiscano la tenuta sociale del Paese, ma è altrettanto importante provare a superare questi interventi emergenziali, non sostenibili economicamente nel lungo periodo. In questa fase tutto è possibile, prima che si ricostruisca una nuova "normalità". Per questo è importante che anche nella fase di gestione dell'emergenza lo sguardo sia rivolto al futuro.

La proposta è che parte dell'intervento pubblico, anche all'interno di misure già esistenti, venga destinato ad interventi capaci di generare e mettere in circolo nuove risorse. Riteniamo pertanto urgente che un nuovo model-

lo di welfare sia innestato all'interno di nuovi paradigmi economici e che al tempo stesso nuovi modelli economici inneschino nuovi paradigmi di welfare.

*I cardini di questi cambiamenti possono essere riassunti in quattro direttrici:*

1. centralità del luogo. Una nuova economia, capace di essere al tempo stessa inclusiva ed ecologica, deve avere al suo interno una forte adesione al concetto di “luogo” come comunità in cui è possibile costruire i legami (il bonding) e l'identità (il linking). L'orizzonte di ogni nuova economia deve provocare e valorizzare i “contesti collaborativi” che sono diffusi nei luoghi ad alta intensità relazione;
2. centralità della persona sul lucro. Una nuova economia deve essere sostenuta con sistemi pubblici di welfare nella misura in cui si sottopone ad essere “rendicontata” nella sua capacità di distribuire vantaggi cooperativi alle persone ed ai territori prima ancora che essere misurata nella sua capacità di produrre lucro o profitto in sé, attraverso gli indicatori

del Benessere Equo e Sostenibile dello Stato e dello S-Roi, il Ritorno Sociale sull'Investimento pubblico, accanto a quelli del Pil;

3. centralità del legame sull'individualismo. Il welfare tradizionale si è basato sui sistemi di protezione sociale e sanitaria e ha applicato un sistema rigido di prestazioni che ha avuto il compito di includere i singoli vulnerabili, suddivisi per categorie (anziani, disabili, migranti, disoccupati, detenuti, tossicodipendenti, pensionati), in sistemi rigidi di presa in carico. Il welfare che ha funzionato di più dagli anni '70 in poi è notoriamente quello che ha generato nuove sinergie locali in cui la risposta al bisogno di un singolo è divenuta risposta al bisogno di una comunità e viceversa.
4. riduzione della disuguaglianza. Un welfare che non è in grado di accorciare le distanze della forbice tra i più ricchi ed i più vulnerabili non è un buon welfare. Continuare a "somministrare" prestazioni di welfare in questa logica separatista dello stato sociale comporta un lento scivolamento verso un'inconsapevole

e colposa protezione dell'agio dal disagio perdendo il welfare anche il suo fondamento originario minimo di rispondere ad esigenze di “solidarietà sociale”.

## **Le proposte**

Lo shock economico comporterà un sistema recessivo in cui i cassintegrati ed i disoccupati di questi giorni, come anche gli artigiani ed i liberi professionisti, avranno difficoltà a reinserirsi nel tempo breve. Gli ingenti sforzi per garantire il credito alle imprese comporteranno di per sé nuovi sforzi di indebitamento, anche leggero, a classi di lavoratori e di imprenditori già deboli e costituiranno notevoli vantaggi competitivi a soggetti forti dal punto di vista dell'esposizione finanziaria e della possibilità di riconvertire il proprio core business o delocalizzare nel breve-medio termine i propri sistemi aziendali. Come sempre è accaduto in Italia e nella cultura turbocapitalistica in genere: i più forti saranno in grado di sfruttare gli importanti fondi di garanzia di cui oggi godranno e sapranno anche raggiungere risultati economici importanti, utilizzando bene le risposte straordinarie governative alla crisi,

impostando nuovi importanti affari che prima non avrebbero facilmente potuto organizzare; i più deboli, già appesantiti, dai precedenti pesi fiscali e debitori potranno trovarsi irrimediabilmente fuori dal mercato del lavoro. Non dimentichiamoci che il sistema delle rendite si è quadruplicato dopo le crisi finanziarie, con un nuovo gap tra i redditi dei dipendenti e del top management schizzato mediamente da 1 a 100 (prima del 2007) ad 1 a 414 (dopo il 2009) nelle principali holding multinazionali colpite proprio da quella crisi.

È dunque prevedibile che nei prossimi mesi cresceranno in modo significativo le domande di Reddito di Cittadinanza. Come proposto da più soggetti, è quindi necessario ampliarne il Fondo in modo da allargare la platea dei beneficiari, favorendo ogni chance per un reale inserimento lavorativo che consenta un turn over tra i beneficiari della misura, puntando in particolare ad interventi sul cuneo fiscale del costo del lavoro ed alla sburocratizzazione delle pratiche. L'allargamento dei percettori del RdC può avvenire in due fasi. Nella prima, più legata all'attuale fase di emergenza, possono introdursi alcune deroghe alla misu-

ra (ad esempio utilizzo Isee corrente, revisione di alcuni parametri, etc.), che facilitino e velocizzino l'accoglimento delle nuove domande. Nella seconda, di lungo periodo, andrebbero superati i principali limiti del RdC (l'uso di una scala di equivalenza che penalizza le famiglie numerose e i minori e il vincolo dei 10 anni di residenza per gli stranieri) e introdotti alcuni correttivi che aiutino i beneficiari ad uscire dalla povertà attraverso percorsi di inclusione lavorativa in un'ottica di riconversione del modello economico, da economia tradizionale ad economia civile.

Come è noto i beneficiari del RdC sono tenuti a firmare un Patto per il lavoro, o se non immediatamente attivabili ad un percorso lavorativo un Patto per l'inclusione sociale. Fermo restando che tutti gli utenti dovrebbero essere presi in carico dai servizi competenti per iniziare un percorso di inclusione multidisciplinare (le cause della povertà sono molteplici e tra loro concorrenti) si potrebbe introdurre accanto al Patto per il lavoro un "Patto per l'imprenditoria civile".

## **I Patti per l'Imprenditoria Civile**

La cabina di regia di case management è costituita dalle famose 4 mani declinate dall'economista Leonardo Becchetti. Lo Stato, rappresentato dalle politiche sociali e del lavoro del Comune di riferimento, le imprese di economia civile presenti ed operanti sul territorio, il Terzo settore ed il cittadino beneficiario del Reddito di Cittadinanza siglano un Patto per avviare un percorso di inclusione sociale e lavorativo innovativo volto ad avviare nuove imprese sostenibili e responsabili o riconvertire imprese esistenti. I progetti verranno selezionati in base ad una valutazione ex ante che terrà conto di una serie di parametri economici, temporali, qualitativi e potranno essere finanziati da più canali:

1. in parte con gli eventuali risparmi derivanti dalla differenza di quanto stanziato a favore del RdC nel 2018, 2019 e 2020 e quanto effettivamente erogato dall'Inps;
2. in parte con fondi privati, coinvolgendo ad esempio le fondazioni di comunità;
3. ricorrendo ad altri fondi previsti per l'incentivo ad



attività imprenditoriali o libero professionali (es. le misure per l'imprenditorialità giovanile contemplate in "Resto al Sud" comprese all'interno del cosiddetto Decreto Mezzogiorno del 2016);

4. attraverso un uso sinergico degli strumenti previsti nel cosiddetto Decreto Liquidità con i dispositivi normativi per il contrasto all'indigenza ( ad esempio correlando una liquidità di 25.000 euro garantita dallo Stato con piano di ammortamento ritardato di due anni per ogni pratica di patto per l'imprenditorialità civile);
5. inoltre si possono individuare strumenti di fiscalità agevolata per le imprese civili che siano generate da questi patti o dalle reti di impresa costituite a supporto delle stesse;
6. per stimolare la sostenibilità delle startup generate da questa misura sarà infine possibile prevedere l'istituzione di agevolazioni fiscali e normative sia per chi eroga servizi sia per chi ne usufruisce in determinate aree del Paese, in particolare il Sud, le aree montane ed interne ed i piccoli comuni.

## **Un nuovo ruolo per i Navigator**

Il ruolo del Navigator, chiamato convenzionalmente a supportare gli operatori dei centri per l'impiego nella realizzazione di un percorso lavorativo che coinvolga i beneficiari del Reddito di Cittadinanza, con l'introduzione del "Patto per l'Imprenditoria Civile" acquista un nuovo profilo: da mediatore di domanda e offerta di lavoro assume le vesti di "animatore di comunità". La sua mission specifica, soprattutto nelle aree a rischio di estinzione per decremento demografico ed abbandono progressivo delle terre e delle case, avrà il compito precipuo di essere un "case manager", di coinvolgere e mettere in relazione tutti gli stakeholder, nazionali e locali, potenzialmente interessati alla riuscita del progetto.

Per fare un esempio concreto. In un territorio appenninico dove la popolazione colpita dalla crisi economica non supera i 5.000 abitanti per comune e le famiglie beneficiarie del Reddito di Cittadinanza sono meno di un centinaio, il navigator potrebbe costituire una cabina di regia tra Comune, scuola di economia civile, dirigenti afferenti all'Alleanza Centrale delle cooperative italiane ed asso-

ciazioni di promozione sociale per l'economia civile come Next Onlus ed i patronati delle Acli. Insieme al beneficiario del RdC questi enti stilano un Patto in cui il beneficiario attingendo ad una liquidità di 25mila euro garantiti dallo Stato crea una piccola azienda incentrata sullo sviluppo locale nell'ottica della green economy, prendendo in gestione porzioni di bosco incolto per servizi ecosistemici e di manutenzione. Inoltre i patti per l'imprenditorialità dovranno servire anche alla co-costruzione di percorsi di reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti sia durante la pena detentiva sia successivamente alla stessa.

## **La governance e i sistemi di misurazione**

La governance sarà affidata al Comune che potrà ricorrere ad altri strumenti normativi vigenti: come l'assegnazione di beni confiscati alla criminalità organizzata, l'affidamento di terre incolte e di beni immobili in stato di abbandono, la cogestione ai sensi dell'art.55 del Codice del Terzo settore. Ogni progetto personalizzato sarà valutato con cadenza semestrale. I dati dei Patti per l'imprenditoria verranno raccolti all'interno degli indicatori

di Bes e valutati secondo i sistemi della Finanza ad Impatto e dello S-Roi.

**POSITION PAPER 3****Accoglienza diffusa**  

---

Il sociologo Zygmunt Bauman ha descritto in modo analitico cosa accade al cittadino della società liquida, priva di legami, all'incontro con uno straniero. Abbiamo inavvertitamente sostituito lo Stato sociale con uno "Stato di incolumità personale", che indugia, pur senza troppa consapevolezza, a difendere le posizioni degli agiati da quelle dei disagiati. Nello Stato di incolumità personale il cittadino tende a chiedere e pretendere dai suoi governanti una protezione individuale dalle minacce che arrivano "dall'altro" e la figura dell'immigrato clandestino rappresenta in sé tutte le minacce percepite come terribili dai cittadini. Sono le minacce "rappresentate da un pedofilo in libertà, da un serial killer, da un mendicante invadente, da un rapinatore, da un malintenzionato furtivo, da un avvelenatore, da un terrorista"<sup>1</sup>.

A partire dalla legge Bossi-Fini e già da qualche anno

---

1 Z.Bauman, *Modus Vivendi. Inferno e utopia nel mondo liquido*, Laterza, 2007,15

prima, essere uno straniero irregolare in Italia ha significato non una condizione di disagio sociale, per la comunità e per l'immigrato, ma una condizione penale, per la comunità regolare contro l'individuo (uomo o donna) irregolare. Sempre per dirla con Bauman<sup>2</sup>: mentre le città medievali erano chiuse all'esterno con spesse mura e a volte veri e propri ponti levatoi per separarsi dall'esterno ed essere aperte al loro interno, le città postmoderne sono un dedalo di fortezze interne, ogni casa è caratterizzata da porte blindate e videocitofoni, ogni palazzo da cancelli e sbarramenti all'ingresso. Abbiamo avuto Schengen, la scomparsa dei confini interni all'Europa, abbiamo avuto i voli low-cost che hanno collegato a poco prezzo mete impensabili fino a qualche anno fa, abbiamo imparato ad acquistare il sushi sotto casa e a cucinare il riso basmati, ma la globalizzazione non è stata solo sinonimo di mondializzazione, per una parte della popolazione questa apertura ha significato e significa pericolo. Pericolo di essere invasi, pericolo di essere sostituiti, pericolo di dover dividere il poco con tanti. Come ha fatto notare Tito Boeri, in un

---

2 Z.Bauman, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, 2001

suo recente saggio su populismo e Stato sociale “c’è un’altra forma di minaccia alla sovranità nazionale sulle politiche del welfare nei Paesi con uno stato sociale più generoso, sulla quale i partiti populistici capitalizzano consensi. È una minaccia indiretta. Si basa sulla relazione tra Stato sociale e immigrazione. Sarebbe quest’ultima a togliere sovranità ai Paesi nel disegno del proprio welfare state”<sup>3</sup>. La vulgata populista del fronte anti-immigrati, pur in assenza di dati a conforto si poggia sul fatto che l’immigrato irregolare è una persona povera e che quindi se venisse regolarizzato comporterebbe una spesa eccessiva di welfare e dunque una contrazione dello stato sociale a sfavore degli autoctoni. È il racconto di *un welfare delle prestazioni* equivalente ad una coperta corta: se arrivano stranieri a tirare la coperta dal lato dei piedi, la schiena degli europei/italiani resta scoperta. Nasce così il nuovo brocardo della politica: prima gli americani, prima gli europei, prima gli inglesi, prima gli italiani, prima i lombardi, prima i preturesi. Si arriva così a vivere nell’accoglienza dello straniero tre paure mescolate tra di loro: verso l’altro,

3

T.Boeri, *Populismo e Stato Sociale*, Laterza, 2019, 15-16

verso il diverso, verso il povero<sup>4</sup>. In una Europa che rappresenta il 5% della popolazione mondiale, con gli indici di vecchiaia e spopolamento peggiori della sua storia, un'Europa che solo un secolo fa era ricorsa alla migrazione di massa negli Stati Uniti per fuggire da povertà e guerre (oltre 12 milioni di persone sbarcarono ad Ellis Island tra il 1880 ed il 1920) è in fortissima ascesa l'ideologia della "chiusura". La Brexit, lo shock politico più importante dalla caduta del muro di Berlino, prometteva ai suoi fautori la facile espulsione dei migranti<sup>5</sup>; a Ventimiglia, Italia e Francia si "sono contesi" per anni la non-accoglienza di poche decine di persone migranti rifugiate sugli scogli<sup>6</sup>; nella Jungla, il campo profughi spontaneo di Calais sul-

---

4 Sul ritorno dei sentimenti di aporofobia si veda tra l'intervento di S.Zamagni in <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/terzo-settore-sotto-attacco>

5 [https://www.ilmessaggero.it/mondo/brexit\\_migranti\\_gb\\_immigrati\\_ingressi\\_ultime\\_notizie\\_news-5061432.html](https://www.ilmessaggero.it/mondo/brexit_migranti_gb_immigrati_ingressi_ultime_notizie_news-5061432.html);  
<https://www.ilsole24ore.com/art/brexit-2021-sistema-punti-gli-immigrati-ACVC2vr>;  
<https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/05/25/brexit-visti-rimpatri-e-tagli-al-welfare-cosa-accadrebbe-agli-immigrati-anche-agli-italiani-se-londra-uscisse-dallue/2761077/>

6 <https://openmigration.org/analisi/a-ventimiglia-dove-i-respingimenti-di-migranti-sono-allinterno-delleuropa/>;  
<https://www.riviera24.it/2019/09/ventimiglia-caritas-400-migranti-respinti-dalla-francia-la-scora-settimana-602829/>;  
[https://www.huffingtonpost.it/2015/06/19/ventimiglia-profughi-n-7623816.html?utm\\_hp\\_ref-it-migranti-ventimiglia](https://www.huffingtonpost.it/2015/06/19/ventimiglia-profughi-n-7623816.html?utm_hp_ref-it-migranti-ventimiglia)



la Manica, oltre 7mila persone hanno vissuto per anni in condizioni di totale precarietà e indigenza pur di provare a imbarcarsi verso il Regno Unito<sup>7</sup>; ai confini con il Marocco c'è un territorio europeo, la barriera di Ceuta, in cui i migranti possono vivere per intere giornate in bilico tra Africa ed Europa, una gamba al di qua ed una al di là della barriera nella speranza di non essere fermati dalla polizia spagnola; nei primi mesi del 2020 a Lesbo e Chios, due isole greche ai confini con la Turchia, i migranti vengono cacciati come bestie durante la notte da ronde di greci che si sono auto-organizzati nel respingimento dei migranti, molti provenienti dalla martoriata Siria, come fossero dei nemici di guerra<sup>8</sup>; nel Mediterraneo, 300 km di mare hanno ingoiato più di 19mila vite dal 2013 al 2019, persone che potevano essere salvate con poco impegno da parte di un'Europa girata da un'altra parte, in Italia per la prima volta dal dopoguerra abbiamo vissuto un intero anno

---

7 V. tra gli altri: M. Aigier, *La giungla di Calais. I migranti, la frontiera e il campo*, Ombre Corte Edizioni, 2018

8 Vedi tra gli altri i reportage di Nello Scavo su Avvenire, <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/ronde-antiprofughi-sul-confine-greco>

con i porti chiusi ai migranti, anche se naufraghi, anche se minori, anche se donne incinte, anche se disarmati e poveri di chance, anche se provenienti dall'orrore dei campi di concentramento in Libia, denunciati come tali dall'Alto Commissariato per i Rifugiati dell'Onu, Unhcr, con una pubblicazione di dicembre 2018<sup>9</sup>. Una politica coerente con gli stereotipi prodotti nella pancia del popolo confermati dal rapporto Censis sulla situazione sociale d'Italia nel 2018, secondo cui per il 75% degli italiani gli immigrati fanno aumentare la criminalità; per il 63% sono un peso per il nostro sistema di welfare.

## **Il quadro normativo**

La pandemia ha aggiunto dunque la sua complessità al tema più dibattuto degli ultimi anni: l'accoglienza e l'integrazione delle persone migranti che sono già in Italia o che arrivano in questi mesi. Relativamente al welfare dell'accoglienza, dove eravamo in Italia prima di questa

---

9 [https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2018/09/09/la-denuncia-di-unhcr-in-libia-atrocita-contro-rifugiati-anche-bambini\\_0f59e1be-6922-4ede-9ef7-deeb0eb8e9a5.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2018/09/09/la-denuncia-di-unhcr-in-libia-atrocita-contro-rifugiati-anche-bambini_0f59e1be-6922-4ede-9ef7-deeb0eb8e9a5.html)

urgenza sanitaria? L'Italia aveva un sistema di accoglienza essenzialmente diviso in quattro:

1. i Centri di Accoglienza Straordinari (Cas) che si reggono su appalti delle prefetture a soggetti privati, Terzo settore ma anche albergatori ed holding immobiliari;
2. il Sistema Pubblico di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (Sprar), poi divenuto Siproimi con le modifiche apportate dai cd. Decreti Sicurezza (sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e Minori stranieri non accompagnati);
3. i mega Centri per Richiedenti Asilo (Cara) che erano e sono in via di smantellamento un po' dappertutto a seguito anche di importanti inchieste giudiziarie a loro carico;
4. i Centri di Espulsione e Rimpatrio (Cpr) in cui i migranti colpiti da un decreto di espulsione vivono una condizione di detenuti amministrativi molto dubbia dal punto di vista del diritto internazionale e costituizionale e certamente molto contestata dalle organizzazioni internazionali che difendono i diritti umani.

Un altro pezzo di welfare, se così si può chiamare, è certamente il welfare carcerario: secondo i dati diffusi da Antigone e dal Dap nel 2018 un detenuto su tre è straniero, la maggior parte di loro è in carcere con pene minime non potendo facilmente agevolarsi di misure alternative alla detenzione. Il dato dal 2018 al 2019 è stato in crescita (ha superato il 33%, andando a sfiorare le 20mila presenze).

Nei primi mesi del 2020 sono solo i Cas e gli ex Sprar (Siproimi) a “contendersi” l’accoglienza diffusa. Ma tra i due non c’è partita: su 180mila accolti, 150mila sono ospiti di Cas e meno di 30mila circa sono ospiti del Siproimi. Non solo, con la conversione in legge del primo decreto sicurezza, la l.132/2018, i richiedenti asilo non possono più entrare nel sistema di accoglienza pubblico e così per una circolare di dicembre 2019 sono per legge espulsi dagli Sprar per tornare nei Cas da cui erano usciti in precedenza. Inoltre, gli accordi con la Libia e la strategia dei Porti chiusi hanno fatto sì che gli sbarchi in Italia siano scesi da 170mila del 2015 a meno di 20mila, quelli certificati, nel 2019. Lo Sprar vive su una sorta di montagna russa dal-

la sua nascita (2002) ad oggi: dopo essere stato con lentezza riconosciuto (in particolare dalla Germania) come uno dei migliori servizi d'Europa per l'accoglienza e l'integrazione dei richiedenti asilo è passato dai 1.365 beneficiari del 2003, ai circa 4.000 nel 2012, per poi impennare a 10mila nel 2013 e 20mila nel 2014, fino ai circa 30mila del 2018, coinvolgendo sempre più Comuni che hanno volontariamente aderito al sistema di accoglienza e integrazione, fino a raggiungere la ragguardevole cifra di 1100 enti locali coinvolti, e poi di nuovo in discesa in picchiata: viene improvvisamente bloccato da disposizioni normative marcatamente ispirate a motivi ideologici di "chiusura", vengono fatti scendere "i passeggeri", che dopo aver trovato un luogo di integrazione personalizzata devono tornare indietro in un servizio assistenziale di vitto ed alloggio molto più dispendioso complessivamente per lo Stato e senza alcuna economia esterna in termini di buona integrazione.

In questi anni la spesa del capitolo cooperazione internazionale in cui si trovano le risorse per accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo, dei titolari di protezione

internazionale e dei minori stranieri non accompagnati è lievitato moltissimo pur essendo sempre di gran lunga inferiore ai nostri partner europei. Nel 2011 il fondo non toccava il miliardo di euro, mentre nel 2018 era arrivato a 5 miliardi, di questi nel 2017 la spesa più importante era la spesa dell'accoglienza (gran parte Cas e Cara) per circa il 64% del totale, mentre nel 2011 rappresentava il 36% del totale, mentre le spese per sanità ed istruzione, maggiormente collegate all'asset dell'integrazione sono calate dal 31 al 14% così come è drasticamente calata la spesa per i soccorsi a mare all'interno del capitolo, dal 32 al 20%. Specularmente i dati delle Camere di Commercio e delle agenzie delle entrate sono concordi nel registrare una impennata di iscrizioni di nuove cooperative sociali (la gran parte delle quali orbitano fuori dalle grandi centrali) ed un aumento di fatturato per alcune di esse che raggiunge anche i 60 milioni di euro. Nel 2017 per i 150mila beneficiari dei Cas la spesa si aggirava attorno ai 5 milioni di euro al giorno, un fiume di denaro facile da raggiungere (gare con ribassi sulla base d'asta) che attirano anche società estere ad investire in Italia nel business dell'accoglienza.

## **Gli Sprar come sistema di sviluppo locale**

Le prime iniziative di accoglienza decentrata in rete furono sperimentate dal basso da alcune organizzazioni della società civile verso la fine degli anni Novanta. Prendendo ispirazione da queste esperienze, tra cui si ricordano Riace e Trieste, il ministero dell'Interno, l'Associazione Nazionale dei Comuni (Anci) e l'Unhcr, hanno modellato il Programma Nazionale Asilo, precursore del sistema Sprar".<sup>10</sup>

### *Le caratteristiche degli Sprar*

Lo Sprar è un sistema di accoglienza integrata per richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale (con la scure dei decreti sicurezza ha perso poi la platea dei beneficiari dei richiedenti asilo, potendo aprirsi solo ai già titolari) che ha in sé diverse variabili che lo rendono un sistema di successo:

1. i Comuni aderiscono volontariamente e stilano un progetto ben definito in cui si coniughi l'accoglienza allo

---

<sup>10</sup> G.Galera, *Comunità Accoglienti e Sviluppo Locale*, in *Welfare Oggi*, numero 4-5, 2018, p. 12

- sviluppo locale;
2. i Comuni possono gestire in proprio o affidare il servizio in una forma di cogestione con il Terzo settore, restando sempre titolari del progetto;
  3. il finanziamento dei progetti consente di sviluppare processi stabili e sostenibili con cicli triennali rinnovabili, ed è sottoposto a rigide forme di controllo centrale e periferico;
  4. il Servizio centrale dello Sprar, un organismo che fa capo principalmente all'Anci, è dotato di un capillare sistema di tutoraggio territoriale che segue l'andamento dei progetti con visite in loco, controllo documentale ed audit periodici dei beneficiari in assenza dell'équipe multidisciplinare;
  5. il progetto può prevedere variazioni che possono essere efficacemente discusse nel dialogo tra ente titolare, Comune o associazione di Comuni, e Servizio Centrale, per il mezzo del tutor.

Il cuore dello Sprar è la cosiddetta Accoglienza integrata. “Per accoglienza integrata” s'intende il superamen-



to della sola “distribuzione di vitto e alloggio”, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali d’inserimento socioeconomico. Questo approccio prevede dunque l’accompagnamento individuale all’autonomia dei beneficiari dei progetti di accoglienza, che comprende anche l’inserimento dei beneficiari stessi all’interno delle comunità ospitanti”<sup>11</sup>. Nonostante lo Sprar fosse considerato unanimemente il sistema più consolidato e più sicuro, rispetto all’efficienza della sua organizzazione e all’efficacia degli obiettivi raggiunti, nel 2018, quando è divampata la polemica contro l’integrazione dei migranti in Italia, non era il sistema più sviluppato dal punto di vista dei numeri complessivi dell’accoglienza. Ad ottobre 2018 solo il 13,15% dei posti totali dell’accoglienza in Italia era coperto dallo Sprar, il resto era appannaggio di strutture private e del privato sociale attraverso importanti appalti con le Prefetture.

---

11 *Ibidem*

### *Strumento di crescita delle aree interne*

A fronte delle evidenti criticità del sistema a permeare l'intera rete di accoglienza italiana, c'era e c'è un trend che rende *lo Sprar* un sistema di successo su un fronte nuovo del welfare: la rinascita dei piccoli Comuni. Con l'adesione libera al Sistema i piccoli comuni hanno potuto testimoniare una forza politica capace di generare risposte innovative più e prima delle aree metropolitane e delle città medie. "Applicando la suddivisione per aree interne agli Enti Locali titolari di progetto appare come quasi un Ente Locale su due appartenente allo Sprar afferisca ad un'area interna (323 su 659) e risultino titolari di 366 progetti su 776 attivi (il 47,2%). (...) Dalla distribuzione territoriale appare come questi Enti Locali siano principalmente concentrati lungo l'arco alpino (Lombardia orientale e Trentino), lungo l'arco appenninico settentrionale (Liguria e basso Piemonte, Toscana e Marche settentrionali), in tutte le regioni del Sud (Molise, Puglia e Campania settentrionali, Basilicata, e Calabria settentrionale) e in Sicilia

sudorientale”<sup>12</sup>. Se si pone una lente di ingrandimento sul rapporto tra popolazione residente e beneficiari accolti si nota che le aree interne ed i piccoli comuni hanno avuto più coraggio e più visione del resto di Italia, accogliendo fino a 2,4 beneficiari ogni 1.000 abitanti, a fronte del valore medio di 0,8 dei centri urbani e periurbani. La realtà degli Sprar, di accoglienza integrata diffusa governata dai Comuni con il supporto di un sistema centrale, dimostra la grande capacità di innovazione sociale nei cosiddetti places left behind, luoghi lasciati indietro (G. Osti).

Come riportato nel recente saggio di Giovanni Carrosio<sup>13</sup>, la crisi migratoria ha dimostrato come le aree fragili di Italia siano state più capaci di innovazione rispetto al resto dei territori. “Nell’Italia interna abbiamo situazioni molto variegata, a seconda della specializzazione economica dei luoghi, della domanda di welfare delle famiglie, del modello prevalente di agricoltura, della capacità dei

---

12 M. Marchesini, M. Giovannetti, L. Pacini, *L’Accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati nelle aree interne: una strategia per il rilancio del territorio*, in welfare oggi, numero 4-5, 2018, p.18.

13 G. Carrosio, *I margini al Centro. L’Italia delle aree interne tra fragilità ed innovazione*, Donzelli editore, 2019

luoghi di stare dentro ai flussi turistici”<sup>14</sup>.

### *Il welfare, processo di innovazione dello sviluppo locale*

Il welfare, come processo di innovazione dello sviluppo locale in linea con il new green deal europeo, è testimoniato da diversi studi in materia, in cui vengono analizzate esperienze di successo delle green communities, i modelli innovativi nei servizi sociosanitari e nella scuola, la mobilità condivisa e le soluzioni di housing sociale, la valorizzazione delle filiere agro-alimentari e dei lavori connessi alla ricerca degli stili di vita low-profit<sup>15</sup>. In queste aree marginali non è sporadico che le politiche dedicate allo sviluppo delle aree interne (come ad esempio la Strategia Nazionale Aree Interne) producano variegata forme di sviluppo territoriale in cui “Il fare impresa è connesso a processi di costruzione comunitaria, di messa in campo di forme di governance inclusive, di empowerment individuale e collettivo, a partire dalla creazione e dalla distri-

---

14 G.Carrosio, *op.cit.*, p. 131. Per un'analisi ancora più approfondita tra innovazione sociale e margini si veda anche F.Barbera e T.Parisi, *Gli innovatori sociali e le aree del margine*, in *Riabitare l'Italia*, Donzelli, 2018, pp. 307 e Sas

15 F.Barbera e T.Parisi, *op. cit.*, 307

buzione di valore economico ad impatto sociale”<sup>16</sup>.

Come ben spiegato dal Presidente del Consiglio Conte in occasione della presentazione del Dpcm del 10 aprile 2020, il punto non è tanto organizzare la ripresa economica dell’Italia, quanto individuare nuovi modelli economici per l’Italia capaci di convivere con questi shock e, aggiungiamo noi, capaci di non ripetere gli errori dei modelli di economia e di welfare basati unicamente sull’immaginario dei grandi agglomerati urbani. Come ben ha fatto notare F. Barca in una intervista di un anno fa, la Strategia Nazionale delle Aree Interne - Snai non ha ragione di essere se dovesse tramutarsi in una logica di “riserve indiane”. La Snai ha ancora oggi un importante significato per il futuro dell’Italia soprattutto nella Fase 2 se verrà considerata la sua ambizione di permeare e travasare i modelli economici esistenti in modelli economici orientati all’uguaglianza ed alla sostenibilità sociale ed ambientale,

Per fare solo un esempio di cosa può significare questo “travaso” nella fase due, si pensi all’oggettiva difficoltà di continuare a vivere in sistemi abitativi e di servizi per la

---

<sup>16</sup> *Ibidem*

vita quotidiana ordinariamente sovraffollati e chiedere, nel contempo, che perduri uno stato di distanziamento sociale compatibile con la ripresa economica. Basti pensare ai tanti lavoratori costretti ogni mattina a raggiungere il luogo di lavoro con mezzi pubblici o prendendo autobus nelle grandi città italiane che da ora in poi avranno grosse difficoltà a poter continuare il loro stile di vita, con la conseguenza che i mezzi pubblici saranno ancora più di oggi divisi in mezzi elitari (inaccessibili se non alle classi agiate del Paese) e mezzi poveri/poverissimi (accessibili a tutti e dove si vivrà il concetto di rischio come correlato obbligatorio, rischio accettabile ma pagato unicamente dalle classi meno agiate).

### *Riferimento per il nuovo welfare generativo*

La nostra proposta è che nella Fase 2 il Governo prenda seriamente in considerazione l'ipotesi di potenziare gli Sprar dei piccoli Comuni e delle aree interne, tenendo intatto il modello operativo esistente, ed allargando la platea dei beneficiari a tutte le famiglie colpite dalla crisi che abitino in un comune con meno di 5.000 abitanti o in un'area interna che

sia distanziata almeno 40 minuti di macchina da un centro abitato.

Chiediamo di progettare una specifica Fase 2 per le aree interne che utilizzi i combinati disposti della Legge Nazionale sui Piccoli Comuni 158/2017, la ripartenza del Comitato Nazionale per la Snai ed il D.Lg.vo n.142/2015 che disciplina gli Sprar e il Sibater dell'Anci, per garantire ai piccoli comuni la permanenza degli Sprar in una forma rinnovata connessa all'emergenza Covid-19. In particolare, si propone:

1. l'estensione della platea dei beneficiari dei progetti personalizzati dalle équipes multidisciplinari degli Sprar, includendo nei percorsi di accoglienza integrata persone disoccupate, cassintegrati e artigiani, commercianti e liberi professionisti che hanno chiuso le proprie attività a causa del Covid-19;
2. il rifinanziamento degli attuali 38mila posti per un triennio (molti dei quali oggi sono rimasti inutilizzati a causa degli effetti della Legge 132/2018, conversione del Decreto Sicurezza, e della netta diminuzione degli sbarchi), ed aggiungere una nuova previsione per altri 38mila posti in piccoli Comuni che vogliono accedere a

questo sistema straordinario di welfare per contrastare la crisi sociale ed economica del Covid-19;

3. il rinnovamento delle linee guida per il funzionamento degli Sprar con interventi mirati di presa in carico di persone colpite economicamente dalla pandemia e di minori in condizioni di povertà educativa, che vivono una condizione di rischio effettivo di drop-out scolastico dovuto all'emergenza sanitaria e di digital divide;
4. la sperimentazione del modello di cura personalizzata e di sviluppo locale condiviso delle comunità locali, particolarmente delle zone interne, sia alla vita dignitosa degli anziani, sia ad un nuovo approccio al turismo, come presentato di seguito.

## **La qualità di vita degli anziani e le aree interne**

Secondo l'ultimo rapporto Censis, sono 370mila i pensionati con la valigia che spendono la propria pensione all'estero: migliaia di italiani che hanno scelto di sfruttare le agevolazioni fiscali in Portogallo, Spagna o Tunisia, Paesi dove la vita costa poco. Altri pensionati sono obbligati a spendere la loro pensione in case di cura molto costose



oppure a restare comunque nelle loro abitazioni, spesso periferiche senza grandi relazioni sociali, magari, talvolta, vittime di dipendenze quali slot machine o gioco d'azzardo. Nel 2015 gli anziani, secondo l'Istat, erano 11.700.000, il 19,5% della popolazione italiana, e gli anziani che vivevano da soli erano quasi 3.000.000, costituendo la maggioranza (il 52%) delle persone sole. Una solitudine sovente pesante e con relazioni sociali povere. La pandemia è prosperata in un ambiente urbano inquinato, che da una parte accresce le possibilità di contagio e dall'altra indebolisce le capacità di risposta. Infatti, la qualità dell'ambiente aumenta le possibilità di una vita sana, come mostrano ad esempio i tanti anziani della Sardegna e la loro notoria longevità.

### *Un'esperienza di accoglienza e di welfare per gli anziani*

Un intervento per il rilancio di un'economia sostenibile che metta la persona al centro, da attivarsi all'interno di un patto per l'imprenditorialità, può assumere come riferimento la progettualità sperimentata a Fluminimaggiore, un paesino del sud della Sardegna in cui l'intera comunità si è attivata per ristrutturare case abbandonate e

costituire cooperative che si occupano di gestire i servizi per gli anziani, che vengono a vivere in questo borgo.

L'esperienza di Fluminimaggiore mostra alcune interessanti caratteristiche utili per lo sviluppo della sperimentazione:

1. un paese in via di spopolamento, ma ancora vivo, con servizi alla persona ed alla comunità ancora attivi;
2. una comunità locale accogliente ed inclusiva, che offre relazioni sociali calde agli anziani che vengono a vivere nel Paese;
3. un patrimonio abitativo ampio e di qualità, ma sottoutilizzato, destinabile ad una accoglienza diffusa;
4. una condizione ambientale sana, che favorisce una vita in salute;
5. un clima mite tutto l'anno, che consente una vita sociale e la partecipazione ad eventi ed incontri fuori casa;
6. livelli dei prezzi decisamente inferiori a quelli delle città, che accrescono la capacità di reddito reale degli anziani;
7. la vicinanza a snodi dei trasporti, che rendono più agevole la visita ai parenti e consentono mobilità.

Le abitazioni rispondono a buoni standard di qualità

e sicurezza, e sovente sono, dotate di giardini e cortili, e sono nel paese in modo da restituire il senso di comunità e favorire le relazioni tra gli anziani e la popolazione locale.

La proposta valorizza la capacità di mobilitazione locale maturata con gli Sprar, ed intende generare molteplici risultati per diversi interlocutori.

*Agli anziani offre la possibilità di vivere:*

1. in un contesto salutare;
2. in un clima più mite;
3. in una situazione sociale spesso migliore e più accogliente di quella di molte periferie delle città;
4. con costi più contenuti per i servizi abitativi e sociali.

*Ai borghi ospitanti la proposta consente di:*

1. contrastare il declino e l'abbandono del territorio, e di salvaguardare il patrimonio culturale, fisico e sociale;
2. recuperare tante case abbandonate, che in molti borghi spesso rappresentano la maggior parte delle abitazioni (oggi in Italia si contano 8 milioni di posti

- letto non utilizzati);
3. attivare un tessuto imprenditoriale/lavorativo importante di servizi agli anziani, per cui vi è una domanda crescente, che vanno anche a vantaggio della popolazione locale, grazie alla maggiore domanda;
  4. occupare giovani che vogliono occuparsi di gestire diversi servizi per anziani e per i residenti (cura, poste, banca, spesa, svago, assistenza sociale, etc.).

Superato il modello della casa di riposo tradizionale, è opportuno puntare ad offrire agli anziani strutture diffuse, dotate di tutti i comfort, dai servizi di ristorazione ai centri ricreativo-sportivi, in un contesto sociale accogliente. Lo sviluppo di servizi per gli anziani favorisce anche una maggiore disponibilità di servizi per la popolazione e crea una massa critica di domanda per nuove attività d'impresa e di servizio. Sarà possibile organizzare per andare al mare a luglio, e poi per cercare funghi in ottobre, camminare o fare yoga, e andare al cinema o al teatro. E ancora escursioni nelle cantine vinicole, gite archeologiche, raccolta dei frutti del bosco e della terra e tante altre

attività che, oltre a riattivare l'economia locale, sono rigeneranti per la salute degli anziani.

L'obiettivo è offrire servizi di qualità per una vita dignitosa ed attiva degli anziani, utilizzando le competenze di gestione di progetti di welfare generativo maturate con l'esperienza degli Sprar.

Il modello proposto è quello della cooperativa di servizi o di una cooperativa di comunità dove tutti gli attori del territorio ed i cittadini sono invitati a contribuire: proprietari di case, artigiani, commercianti, operatori sociali, tecnici e specialisti, associazioni.

Il paese intero viene chiamato a realizzare il progetto, animato dal lavoro di manager capaci e specificamente motivati, attivando molte attività economiche, a partire dagli imprenditori edili che si occupano della reperibilità e della ristrutturazione delle case. Un fattore di successo sarà l'attivazione di una efficace partnership pubblico-privata. L'avvio della sperimentazione parte dall'individuazione di siti con le caratteristiche adeguate, che abbiano un'amministrazione interessata ad investire su un progetto di medio termine per il rilancio economico e sociale del

territorio. Una volta individuate le prime amministrazioni pilota interessate al rilancio del proprio territorio, occorre progettare con queste e con le associazioni locali con cura l'intervento, affinché chi arrivi, oltre al clima mite, trovi residenze di qualità, cooperative in grado di prestare diversi servizi, trasporti pensati su misura, eccellenze gastronomiche a chilometro zero ed anche la possibilità di accogliere e condividere coi propri affetti periodi di vacanze in strutture di livello.

La proposta prevede, una volta consolidato il modello, di renderlo scalabile e di diffonderlo su tutto il territorio nazionale

**POSITION PAPER 4****Povert  educativa****—  
Lettura di contesto Ante Crisi e Post crisi relativamente al tema**

Istruzione ed educazione non sono sinonimi bensì due processi di formazione dell'individuo che iniziano con i primi giorni di vita e che dovrebbero accompagnarlo lungo tutto il percorso dell'esistenza.

Mentre l'istruzione mira a conferire o a far acquisire o ad acquisire autonomamente gli elementi per la preparazione culturale e tecnica, l'educazione è un processo complesso attraverso cui il singolo acquisisce, grazie all'intervento di educatori ma non solo, conoscenze e competenze che gli consentono di operare nei vari contesti, di assumere comportamenti adeguati, di elaborare un orizzonte etico, di valutare criticamente se stesso e il proprio contesto con l'obiettivo di migliorarlo.

I due ambiti si toccano spesso ed è evidente che quando si parla di emergenza educativa, spesso si intende fare riferimento ad una difficoltà grave del mondo dell'istru-

zione formale e informale, ma il focus è sulla difficoltà di trasmissione e riconoscimento di valori, sull'isolamento sociale, sulla incapacità di formulare giudizi critici, su problemi quali la ricerca di senso, l'accettazione di sé e degli altri, l'assenza vera o percepita di valori e di futuro. Quando si parla di istruzione e di educazione si dovrebbe guardare a tutto l'arco della vita, l'ambito invece a cui ci limitiamo è quello degli anni da 0 a 18, auspicando quella che *Edgar Morin* definiva una riforma profonda dell'educazione, fondata sulla missione essenziale, che già Rousseau aveva individuato: insegnare a vivere. Si tratta di permettere a ciascuno di sviluppare al meglio la propria individualità e il legame con gli altri ma anche di prepararsi ad affrontare le molteplici incertezze e le difficoltà del destino umano.



Il fenomeno della povertà educativa<sup>17</sup> è, dunque, strettamente riconducibile e legato al tema del diritto all'istruzione e allo studio. Gli squilibri sociali e le disuguaglianze economiche spesso affondano le radici proprio in un accesso diseguale all'istruzione. La letteratura sulla mobilità sociale lo indica con chiarezza: la povertà, specie quella minorile, non si può misurare solo in termini monetari. A parità di condizione economica della famiglia, fa la differenza disporre di servizi di qualità, accessibili a prescindere dal reddito. Nel senso comune, è diffusa la consapevolezza di quanto sia aumentato il numero di poveri in Italia nel corso dell'ultimo decennio. Una consapevolezza che trova riscontro nelle statistiche rilasciate annual-

---

17 la condizione di povertà di un minore assume un carattere multidimensionale che è frutto del contesto economico, sanitario, familiare e abitativo, della disponibilità o meno di spazi accessibili, dell'assenza di servizi di cura e tutela dell'infanzia;  
/ essa non è solo legata alle cattive condizioni economiche, ma è povertà di relazioni, isolamento, cattiva alimentazione e scarsa cura della salute, carenza di servizi, di opportunità educative e di apprendimento non formale;  
/ priva bambini e adolescenti della possibilità di apprendere e sperimentare, scoprendo le proprie capacità, sviluppando le proprie competenze, coltivando i propri talenti ed allargando le proprie aspirazioni;  
/ investe anche la dimensione emotiva, della socialità e della capacità di relazionarsi con il mondo, favorendo il crearsi delle condizioni per lo sfruttamento precoce nel mercato del lavoro, per l'abbandono e la dispersione scolastica (nelle loro diverse manifestazioni), per fenomeni di bullismo e di violenza nelle relazioni tra pari;

mente da Istat. Il numero di poveri assoluti, persone che non possono permettersi le spese minime per uno standard di vita decente è più che *raddoppiato nell'arco di un decennio*. Nel 2005 il numero di persone in povertà assoluta era poco inferiore ai 2 milioni. Nei dodici anni successivi è cresciuto fino a raggiungere la quota di 5 milioni di persone. È molto meno diffusa invece la cognizione di quanto l'aumento della povertà abbia colpito soprattutto i bambini e gli adolescenti. Sono proprio i minori di 18 anni la fascia d'età dove l'incidenza della povertà assoluta è maggiore.

Nel 2005 era assolutamente povero il 3,9% dei minori di 18 anni. Un decennio dopo la percentuale di bambini e adolescenti in povertà è triplicata, e attualmente supera il 12%. Questa crescita esponenziale ha allargato il divario tra le generazioni. Nell'Italia di oggi più una persona è giovane, più è probabile che si trovi in povertà assoluta. Oggi sono i bambini e gli adolescenti i più poveri, seguiti dai giovani adulti, la fascia d'età compresa tra i 18 e i 34 anni. L'Italia ha quindi un enorme problema con la povertà minorile e giovanile da affrontare, e non riguar-

da solo la condizione economica attuale. Riguarda soprattutto la possibilità di migliorarla nel futuro: la possibilità, anche per chi nasce in una famiglia povera, di avere a disposizione gli strumenti per sottrarsi da adulto alla marginalità sociale.

In Italia, a un bambino che nasce in una famiglia a basso reddito potrebbero servire cinque generazioni per raggiungere il reddito medio. È la stima di Ocse, basata sulla variazione tra i redditi dei genitori e quelli dei figli. Pur trattandosi di una stima puramente indicativa, segnala un altro aspetto grave della povertà minorile: la sua tendenza all'ereditarietà. Sebbene non si tratti una caratteristica esclusiva del nostro Paese, la letteratura in materia ha evidenziato, anche nel confronto internazionale, la “scarsa mobilità della società italiana” (Cannari e D’Alessio, 2018). È altresì evidente che il tema della povertà educativa è legato al mondo del carcere a doppio filo essendo spesso causa e conseguenza della detenzione. I dati ci dicono che i detenuti hanno mediamente un tasso di scolarizzazione più basso rispetto alla società libera. I detenuti nati nelle regioni d’Italia dove più forte è l’incidenza della disoccu-

pazione, sono i più rappresentati negli istituti di pena (Sicilia, Puglia, Campania).

*Il risvolto del problema è soprattutto educativo.* Le famiglie più povere sono generalmente quelle con minore scolarizzazione. L'incidenza della povertà assoluta è infatti doppia nei nuclei familiari dove la persona di riferimento non ha il diploma. Professione e titolo di studio dei genitori sono fattori che incidono notevolmente nella selezione da parte degli studenti del proprio percorso scolastico. Sono correlati all'abbandono precoce degli studi e contribuiscono a segmentare la popolazione studentesca in base alla classe sociale d'origine.

La dinamica innescata da questi fenomeni è pericolosa, perché tende a riprodurre le disuguaglianze e a inibire la mobilità intergenerazionale. Come in un circolo vizioso, chi nasce in una famiglia in difficoltà economica avrà a disposizione meno strumenti per riscattarsi in futuro da una condizione di marginalità sociale. Sarà più propenso ad abbandonare la scuola prima del tempo, e da adulto avrà più difficoltà a trovare un lavoro stabile. Non si tratta solo un problema di gratificazione personale, ma anche

sociale ed economico: si troverà con maggiore probabilità in disoccupazione, dipenderà più della media dai programmi di assistenza. E a sua volta, potrà offrire meno opportunità ai suoi figli, perpetuando questo circolo vizioso. Anche per queste ragioni la crescita della povertà minore pone una grande ipoteca sul futuro dell'intero Paese. Contrastare la povertà nella fascia più giovane della popolazione significa offrire concretamente a tutti i bambini e gli adolescenti, a prescindere dal reddito dei genitori, uguali opportunità educative.

È ineludibile, dunque, un forte investimento sull'educazione, intesa in senso lato, dalla scuola ai servizi rivolti ai minori. Vanno in questa direzione anche le raccomandazioni del rapporto Ocse 2018 sulla mobilità sociale, che per l'Italia indica come priorità garantire l'accesso all'educazione di qualità, dall'asilo all'istruzione terziaria, ai bambini e ai giovani svantaggiati.

Purtroppo il nostro Paese tende a investire meno della media europea in istruzione. L'Italia spende il 3,9% del proprio Pil in istruzione, contro una media Ue del 4,7%. Un dato inferiore rispetto ai maggiori Paesi Ue come

Francia (5,4%), Regno Unito (4,7%), Germania (4,2%).

E con la crisi economica sembra aver disinvestito su questo settore. Tra 2009 e 2012 la spesa pubblica italiana in educazione è passata da oltre 70 miliardi annui a circa 65, cifra su cui si è assestata negli anni successivi. Nello stesso periodo, in Francia è cresciuta da 107 miliardi annui a circa 120; la Germania ha aumentato la spesa in educazione da 100 miliardi a oltre 132. Questi dati non sono un indice della qualità del sistema educativo, ma segnalano comunque scelte diverse da parte dei decisori. Anche dal punto di vista della composizione della spesa sociale, l'Italia tende a destinare una quota inferiore rispetto agli altri Paesi europei al capitolo dedicato a minori e famiglie.

Possiamo definire questa fase di emergenza, un “durante” a cui nessuno era preparato, né le istituzioni politiche, gli insegnanti, gli educatori e nemmeno le famiglie, travolte dalla caotica e complessa riorganizzazione della vita quotidiana, tra conciliazione lavorativa e gestione dei propri figli.

Nessuno sa cosa succederà, si alternano informazioni incerte, nessuno sa cosa ci sarà “dopo” e “come” si ritor-

nerà ad una pseudo normalità. In questo “durante” è importante allestire un nuovo orizzonte educativo, partendo dalla didattica a distanza che contiene tante incertezze e difetti, ma sembra perlomeno l’unico rimedio che tampona una situazione emergenziale.

Molti dei progetti in essere e delle esperienze si stanno “attrezzando”: mettono in campo gli strumenti più adatti a questa nuova situazione, a bisogni inediti e mancanze che pesano. Ed ecco che laboratori fisici diventano virtuali, gli educatori trasmettono contenuti e sostegno attraverso un video o un gruppo social, i luoghi fisici che prima erano spazi vitali di gioco e crescita ora vengono sostituiti da richieste di tablet, computer e schede sim per essere connessi. Molte di queste iniziative progettuali sui territori stanno cambiando volto.

Uno degli elementi importanti per la riflessione è quello della perdita di socialità dell’essere umano, nei bambini l’assenza di questo elemento incide negativamente sul suo sviluppo cognitivo e psicologico.

La socializzazione è un fattore educativo importantis-

simo. I bambini crescono nella condivisione e nella conoscenza con e degli altri, questo diritto adesso è messo duramente alla prova. La scuola non sta mettendo a repentaglio, con la propria indispensabile chiusura, soltanto la preparazione curricolare degli alunni, il raggiungimento di obiettivi didattici e la coerenza con la programmazione annuale, ma soprattutto la potenzialità di sviluppo sociale e relazionale dei minori. Scuola come luogo di sapere ma anche luogo di vita. La chiusura delle scuole si ripercuote in modo drammatico sulle donne, chiamate a gestire pluralità di ruoli e a tenere salda anche la propria condizione lavorativa. Il distanziamento sociale che la pandemia ha provocato si traduce in povertà educativa, incremento della forbice della disuguaglianza e delle disparità. Cambia il modo di stare a scuola, una prima condizione è quella di tentare la riduzione dei numeri di presenze; un'altra è il monitoraggio costante delle condizioni sanitarie degli operatori, dei docenti e delle loro famiglie.

Sulla didattica online, è stato detto e scritto molto: è il luogo di conflitto tra genitori e insegnanti che rischiano di



cadere in una trappola, e si dividono. È evidente in questo periodo la centralità del ruolo dei genitori, perché con la didattica a distanza non lavorano solo gli insegnanti, lavorano anche i genitori che aiutano i bambini, almeno nella scuola primaria: sono genitori che già rischiano di perdere il lavoro e che saranno presto costretti a scegliere tra prendersi cura dei figli o andare a lavoro

Proliferano piattaforme, connessioni, videoconferenze: potrebbero diventare non-luoghi, se non sono adeguatamente accompagnati da una relazione personale, orientata a creare comunità. Rischia di crearsi quel modo di fare educazione che Paulo Freire avrebbe criticato ferocemente: si configura come un travaso di dati unidirezionale, generando un modello di educazione “*depositaria e bancaria*”.

In questo periodo di emergenza, la tecnologia e la didattica a distanza sono strumenti importanti e necessari, ma che non possono sostituirsi ordinariamente all’azione della didattica che è tempo e spazio insieme.

È cambiato in modo sostanziale il *setting* di apprendimento: cambiano le competenze richieste agli insegnan-

ti per gestire il lavoro con una classe virtuale. Le competenze digitali sono determinanti. È mutata la dimensione degli spazi e dei tempi. Parafrasando Kant, possiamo dire che spazio e tempo, nell'apprendimento, indipendentemente che esso sia a distanza, condizionano ogni nostra esperienza sensibile in quanto le esperienze didattiche, anche se su piattaforma, ci sono presentate sempre situate all'interno di uno spazio e di un tempo.

### **Il tempo è una variabile educativa.**

Notiamo una duplice connotazione di questo elemento: da un lato il tempo di questo periodo genera un'educazione "accelerata" da una parte e tempi più distesi capaci di promuovere la "lentezza". Perché se è vero che l'evoluzione e il progresso tecnologico e la società globalizzata richiedono un'educazione sempre più accelerata, dall'altra il tempo scuola, in questo momento storico del Covid-19 l'accelerazione cede il passo alla decelerazione dei tempi perché l'apprendimento, oggi più di prima richiede il suo tempo.

Quando entriamo in una classe e osserviamo gli ele-

menti notiamo subito il modo in cui è organizzato lo spazio, la disposizione dei banchi, il colore delle pareti, la posizione della cattedra rispetto ai banchi: sono elementi che ci veicolano immediatamente un certo modo di pensare l'insegnamento e una specifica cultura didattica.

Oggi il ruolo dello spazio tende a comprimersi, o meglio, a virtualizzarsi. I banchi sono icone sullo schermo, le pareti sono diventate l'hardware del pc, la cattedra è diventata l'icona che perimetra il docente sulla piattaforma.

Maria Montessori sosteneva che *“gli spazi d'aula dovrebbero essere polifunzionali, nel senso di consentire lo studio e il lavoro individuale e di gruppo, la comunicazione interpersonale, il momento corale ma anche l'isolamento, la sperimentazione del nuovo e l'approfondimento specializzato del già acquisito. Dovrebbero essere inoltre ordinati, non solo in termini di comfort e gradevolezza, ma nel senso di sistemati e organizzati per aree didattiche, in modo da far percepire le connessioni tra i singoli ambiti. Così le discipline, tutte le discipline, diventano vive e attive perché corrispondono ai vari 'punti di vista' da cui analizzare l'argomento che si sta trattando e/o si deve studiare”*. Tutto questo, ades-

so, non è percorribile.

Zavalloni parla di “pedagogia della lumaca” e Domènec Franchesch aveva formulato 15 principi per un’educazione lenta, sostenendo che *“l’educazione, è un viaggio lento con molte fermate nel quale, attraverso una moltitudine di situazioni, le persone compiono un processo che le aiuta a crescere sul piano emotivo e intellettuale. L’educazione che si realizza in profondità, che porta alla comprensione dei fenomeni e del mondo, e che va oltre una semplice trasmissione, è dilatata nel tempo”*.

Il problema delle tecnologie è che esse “ragionano” in modo semplificato, il nostro mondo si è adattato “a misura delle tecnologie”, ma le persone non possono solo eseguire meccanicamente una prestazione, perché inevitabilmente vi apportano emozioni, pensieri, intelligenza, che producono costantemente ripensamenti, divergenze e creazioni. Il connubio di immaterialità e velocità, conferisce all’essere umano il “delirio di onnipotenza”, ed esclude fortemente il corpo e il tempo, negando la nostra specificità, ossia la fragilità e i limiti ineludibili.

La scuola uscirà molto trasformata da questa esperienza. In molte case non ci sono Wifi, pc e stampanti, e quando si chiede di fare una ricerca a casa, per molti studenti è molto difficoltoso.

La questione della scuola che deve essere tecnologica in tempo di Covid, ha reso evidenti le criticità delle dotazioni tecnologiche delle famiglie, ed ha nel contempo evidenziato la forbice delle diseguglianze: *il divario tra città e aree interne, tra ricchi e poveri, tra connessi e non connessi.*

Ma al di là di strumenti, forme e linguaggi, la relazione viene mantenuta dove la scelta di fondo, della scuola come delle organizzazioni del privato sociale, è quella di non rintanarsi nel consolidato, nelle cornici troppo strette di metodi, didattiche e metodologie più rassicuranti perché conosciute e tradizionali ma che oggi, di fronte allo stravolgimento di quadro generale provocato dal virus rischiano di passare da abilità a disabilità. Utilizzando la crisi per rompere alcune rigidità o separazioni che già limitano la scuola nella normalità.

In altre parole, sono le situazioni dove fin da subito è

stata chiara la consapevolezza di dover oggi affiancare alla priorità del tenere in vita competenze e talenti di base anche quella di alimentare un legame emotivo con la scuola, con il tempo e lo spazio scuola. Dove da subito ci si è fatti carico di ricucire lo strappo tra istruzione ed educazione. Consapevoli che questo è possibile solo se si comunica vicinanza, l'esserci, spesso in setting non definiti, che rompono l'incantesimo rassicurante della cattedra e nello stesso tempo mettono in discussione la retorica dell'innovazione che la durezza dell'attuale condizione smaschera in tutta la sua leggerezza.

## **Proposte**

### *1. Provare a ripensare la scuola, come Officina di comunità*

Quello che in qualche modo l'emergenza ci invita a fare è da un lato lavorare sull'immaginare la “nuova scuola” rendendola capace di accogliere tutti e tutte e in particolare di migliorare l'accoglienza verso quelle alunne e quegli alunni che fanno più fatica. Le cui sofferenze, a volte, sono troppo forti per riuscire a essere contenute in cornici e regole troppo strette. D'altro lato di misurare la scuola

e più in generale la comunità educante tutta, come propone Vito Mancuso, sul suo essere in grado di “educare persone alla libertà”, trovando in questo coerenza con la sua funzione repubblicana.

In Italia abbiamo il grande disagio di interi plessi scolastici che non costituiscono un bene comune per la crescita dei giovani se non nella forma dell’istruzione formale. Le strutture scolastiche hanno una precisa vocazione formale, esaurita la quale la comunità scolastica si muove con enorme difficoltà. Non sono poche le testimonianze di docenti appassionati della loro mission educativa che sono però costretti a fare volontariato a favore dei giovani in condizioni di svantaggio sociale “fuori” dalla scuola. Tra questi ci sono tanti ragazzi e giovani portatori di *handicap*, la cui presenza è un dono per le classi di cui fanno parte.

“Fuori” sia dal punto di vista della comunità scolastica che dal punto di vista strettamente scolastico. Viviamo il paradosso di avere dei centri di doposcuola che si reggono sul volontariato e si adattano a spazi angusti ed improvvisate messi a disposizione da parrocchie ed associazioni

varie, mentre tutte le aule multimediali dei plessi scolastici sonnecchiano nel pomeriggio. Si vive nel paradosso che le famiglie con evidenti problematiche correlate alla formazione scolastica dei figli si sentano sole nel pomeriggio mentre la comunità scolastica è magari funzionante per un corso di approfondimento o un laboratorio. Un genitore italiano non ha alcuna abitudine nel chiedere “aiuto” alla scuola per le difficoltà pomeridiane del proprio figlio, né sente la scuola come un luogo “amico” per affrontare il disagio familiare connesso a sistemi di povertà e di precarietà esistenziale. La scuola viene invece comunemente avvertita come un ufficio autoritario ed autorevole in cui la famiglia è chiamata ad “essere al passo” e quando non è al passo si percepisce come “estromessa”. Non è un caso che viviamo negli ultimi venti anni gli indici di drop-out più allarmanti dall’inizio della storia repubblicana, perché nella società complessa e liquida non basta svolgere una funzione formale per incidere nelle esistenze delle famiglie e delle persone, occorre “essere con”, costruire “legami”, progettare risposte ai bisogni complessi. Una scuola ancora incentrata sugli strumenti: Voto/Col-



loqui/Sospensione/Nota disciplinare, per poter sanzionare i comportamenti scorretti o irregolari dei ragazzi, è una scuola che marca una distanza netta dalle famiglie più difficili, quelle i cui ragazzi portano voti bassi a casa e la cui complessità personologica e progettuale richiede una vera “presa in carico” che non si può demandare ad ancora un altro “ufficio”, ma che deve generare risposte nell’ambiente privilegiato vissuto dal ragazzo, la scuola.

Per operare questo cambiamento ci sono stati input importanti negli ultimi anni, in particolare con le tante misure regionali di Scuole Aperte e con i Laboratori e l’Animazione Digitale, ma di fronte alla sciagura della pandemia dobbiamo dirci con onestà che la diga non ha retto. Nelle regioni più difficili d’Italia e nei quartieri più difficili delle città sono “scomparsi” quattro ragazzi su dieci semplicemente perché non avevano una buona connessione domestica, un buon device o perché non hanno sentito alcun bisogno di “restare in contatto” con la comunità scolastica una volta che il plesso era chiuso.

Chiusa l’esperienza formale della scuola, migliaia di ragazzi hanno dimostrato un’immediata disaffezione alla

comunità scolastica, annaspando in un drop-out tecnologico. Ma anche molte comunità scolastiche hanno vissuto lo stesso drop-out verso gli studenti, quando i docenti ed il personale non hanno fatto tutti gli sforzi possibili per andare a cercare i dispersi nelle case o negli ambienti in cui erano relegati durante il lockdown.

Ora che si parla di rilancio e di ripresa bisognerà tenere a mente che non andare al teatro o al cinema, non avere spazi sportivi accessibili, non avere libri in casa e non poter disporre di una buona connessione domestica e di un buon device, non sono effetti della pandemia ma una condizione ordinaria per milioni di ragazzi in condizioni di “povertà educativa”.

Per ridurre il gap più che pensare alle azioni che la scuola dovrebbe mettere in campo bisognerebbe pensare alla scuola sempre più come “luogo di relazioni”, da un ufficio per l’istruzione formale ad un’officina per la Comunità. Il pomeriggio i plessi scolastici dovrebbero continuare ad essere funzionali per le esigenze ricreative, formative e sportive dei ragazzi, le famiglie dovrebbero potersi incontrare per convivere in spazi comunitari e supportarsi a

vicenda nel difficilissimo compito educativo nella società complessa, i docenti potrebbero esercitare nella scuola il proprio volontariato che oggi esercitano altrove, come spazio di cittadinanza attiva.

Una riforma post-pandemica dovrebbe prevedere la corresponsabilità tra scuola e famiglie e soggetti del Terzo settore nell'apertura diurna dei plessi scolastici e nell'offerta gratuita di spazi di socializzazione per i minori. Oggi questa corresponsabilità sembra essere impedita da un atteggiamento securitario ed amministrativistico che non consente di poter "dividere" le responsabilità, sappiamo però che con lo strumento giuridico della cogestione, attraverso disciplinari chiari, questa corresponsabilità è possibile e praticabile. Bisognerebbe ripartire da qui, facendo divenire una scuola una vera comunità di relazioni anche oltre il compito dell'insegnare e dell'istruire.

## *2. Sperimentazione nazionale del metodo innovativo dei Budget Educativi*

In risposta all'emergenza Covid-19 si propone di estendere a livello nazionale per l'anno scolastico 2020/2021 la

sperimentazione del metodo innovativo dei Budget Educativi al fine di promuovere un dialogo vivo e proattivo tra scuole, territorio e comunità educante.

Tale metodo intende eliminare il confine tra “dentro e fuori” la scuola, ricucendo il rapporto tra campanella di entrata e di uscita, sfumando il divario tra scuola, comunità adulta e territorio.

### *3. Scongiurare la segregazione scolastica ed investire sull'integrazione tra alunni autoctoni e stranieri nella scuola dell'obbligo.*

In tema di povertà educativa è doveroso ed importante non trascurare il grande rischio di una scuola che non investa autenticamente e strutturalmente sull'integrazione tra alunni italiani ed alunni di origine straniera.

Che la scuola italiana, soprattutto quella dell'obbligo, sia aperta a tutti sembra un fatto acquisito. È meno scontato, tuttavia, che questa apertura sia ovunque la stessa. Nel dove si accede – in quale istituto scolastico, con quali insegnanti e con quali compagni di scuola – la discrimina-

zione, infatti, purtroppo ricompare (...) accade che persone con background sociali e/o etnici diversi entrino nella scuola da accessi differenti e separati<sup>18</sup>.

Senza un vero intervento pubblico, l'integrazione non avverrà, anzi verrà progressivamente ostacolata da una falsa convinzione che oggi sembra essere condivisa dai più: le scuole italiane frequentate da alunni stranieri sono meno performanti delle scuole in cui vi sono solo bambini e giovani italiani. È così radicata questa falsa convinzione che in una recente indagine fatta sui distretti scolastici della città di Milano sono venuti fuori dei trend di segregazione scolastica davvero allarmanti: "Il 50% dei bambini di Milano frequenta scuole fuori dal proprio bacino di utenza, un dato che segnala una massiccia fuga degli italiani dalle scuole collocate in territori a maggior concentrazione di bambini di famiglie svantaggiate e di famiglie immigrate. A Milano un alunno su quattro è di origine straniera, ma un alunno italiano su quattro frequenta scuole private (con pochi o nessun alunno straniero), un dato nettamente superiore alla media nazionale. Proprio

---

18

C. Ranci <https://welforum.it/il-punto/separati-a-scuola/>

in quella scuola che si chiama dell'obbligo e che dovrebbe garantire equità di trattamento e promuovere apertura e coesione sociale si assiste invece, da diversi anni, a una forma di "segregazione scolastica".<sup>19</sup>

Riteniamo che tale fenomeno sia frutto di una cultura dell'integrazione che ancora si concentra su un welfare assistenziale, in cui il diritto allo studio degli stranieri sia praticato ed affermato come forma "di favore assistenziale" ad una classe di persone svantaggiate, vulnerabili, e non come un asset strategico per la formazione futura dei nuovi italiani e di arricchimento reciproco "un modo di pensare difensivo, l'idea di integrazione come aiuto ai più deboli: bisogna accoglierli, insegnare la lingua, orientarli. Un'idea da "assistenza sociale", da continua emergenza, e in parte è anche così, ma non tutti sono fragili. Molti conoscono le lingue e il mondo meglio di noi e dei "nostri" studenti, sanno resistere e adattarsi, portano punti di vista differenti sulla scuola e l'educazione e da parte delle loro famiglie c'è una fiducia nella scuola e una speranza

---

<sup>19</sup> V.Ongini, *Grammatica dell'integrazione, Italiani e stranieri a scuola insieme*, Laterza, 2019, 13

nel futuro che noi abbiamo perso. Alcuni esempi: spesso sono più bravi in inglese dei loro compagni di classe, inoltre la maggioranza degli studenti stranieri immatricolati all'università proviene dalle scuole italiane (e non dall'estero) e una percentuale significativa ha frequentato istituti tecnici e professionali<sup>20</sup>. I dati delle prove Invalsi ed i dati del ministero dell'Istruzione ci restituiscono un quadro molto diverso dalle preoccupazioni diffuse dei genitori italiani: gli alunni stranieri sono molto più bravi ad imparare le lingue ed hanno migliori rapporti con i docenti, hanno nel contempo maggiori difficoltà nella lingua italiana e nella matematica ed un "ritardo scolastico" più accentuato, un terzo degli allievi di origine non italiana a 14 anni è in ritardo di uno o più anni nei confronti dei compagni di scuola italiani.

La gestione di questo fenomeno complesso non può dunque essere lasciata all'improvvisazione ed allo spon-taneismo dei territori, si rischia il vero crollo della coesio-

---

20 V.Ongini, *Grammatica dell'integrazione, Italiani e stranieri a scuola insieme*, Laterza, 2019, XII

ne sociale. I numeri non mentono a riguardo:

1. Trent'anni fa, l'anno scolastico 1989-1990 iniziava con 18.474 alunni stranieri, al primo posto i bambini ed i ragazzi provenienti dal Marocco. Oggi sono più di 850mila, in grande maggioranza nati in Italia, al primo posto gli alunni di origini romena<sup>21</sup>;
2. Negli ultimi cinque anni ci sono stati 240mila alunni italiani in meno. E da uno studio della Fondazione Agnelli sull'evoluzione della popolazione scolastica risulta che nei prossimi dieci anni si prevede un milione di studenti in meno: una classe ogni dieci scomparirà. Le cause, oltre al flusso migratorio che si è ridotto, sono la diminuita natalità degli italiani e la minore propensione alla natalità anche da parte della popolazione immigrata, che si sta adattando ed uniformando ai nostri stili di vita.

Continuare questa forma silenziosa di segregazione scolastica è dunque una delle minacce più importanti del

---

<sup>21</sup> V.Ongini, *Grammatica dell'integrazione, Italiani e stranieri a scuola insieme*, Laterza, 2019, VIII-IX



futuro della povertà educativa, una minaccia che non viene per nulla percepita dalle scuole pubbliche come tale, tanto che non mancano casi in cui ci sono scuole superiori che in aperta competizione per “aumentare iscrizioni” ricorrono anche a rassicurazioni rassicuranti sui loro siti internet, in cui dichiarano di non avere alunni problematici iscritti (stranieri e disabili).

Un nuovo welfare scolastico deve con urgenza favorire investimenti sull’interculturalismo “quale modello di integrazione che si fonda sul dialogo tra le differenti culture, attraverso un atteggiamento di reciproca apertura e un’attenzione alla dinamicità delle trasformazioni culturali volto a dar vita ad una nuova cultura meticcica”<sup>22</sup>.

La premessa indispensabile del progetto interculturale consiste proprio nel primato della persona sia sullo Stato sia sulla comunità: la soggettività della persona diventa il fondamento del rapporto di convivenza. “In questa prospettiva le culture differenti sono chiamate a ricercare, condividere e far proprio un nucleo di valori ritenuti ir-

---

22 *ibidem*

rinunciabili, che in quanto tali valgono per tutti gli esseri umani, come la libertà, la dignità e il rispetto della vita. Ed è proprio intorno a questi valori che si gioca la sfida interculturale nel senso che l'accoglimento e il rispetto di questi valori è il presupposto irrinunciabile per intraprendere un percorso di integrazione<sup>23</sup>

#### 4. *La società civile al centro*

Non potendo pensare di intervenire solo in ambito scolastico, ma anche al di fuori del contesto didattico. I bambini, infatti, necessitano e hanno bisogno anche di apprendimento informale. In questo quadro, la società civile gioca un ruolo determinante. Un'alleanza tra insegnanti e educatori è in questo momento importantissima; si può pensare a una sinergia tra contesto scuola e contesto associativo, in cui le organizzazioni operano negli orari pomeridiani con attività ludiche e ricreative.

---

23 O.Forti, *Tra Diritti e Doveri di ospitalità*, in *Immigrazione: sfida per una nuova Italia*, Ave, 2014, 117

### *5. Dare valore al lavoro degli educatori e delle educatrici del privato sociale*

Nel supporto agli insegnanti su tematiche quali l'uso del pc, modelli di relazione, ascolto e accompagnamento, per creare e mantenere le relazioni tra scuole e ragazzi/e creando a tal fine partenariati territoriali secondo modelli partecipativi.

Occorre porsi anche il problema di come assicurare continuità di apprendimento ai bambini con difficoltà di apprendimento e bisogni educativi speciali.

### *6. Potenziare il prezioso sistema del Servizio Civile Universale*

Valorizzare il prezioso servizio dei volontari nelle attività a sostegno degli anziani, minori e famiglie in un'ottica di rafforzamento della comunità educante. Vanno definite bene però le azioni e sarà fondamentale la formazione ad essi rivolta. L'attivazione di sinergie e iniziative congiunte, sensate, con altri strumenti programmatici è importante in questo periodo, al fine di evitare sovrapposizione di finanziamenti.

### *7. Investimento alla fascia di età 0-6 anni. La povertà educativa inizia dall'asilo nido<sup>24</sup>*

È nella prima infanzia che si creano i presupposti per ciò che il bambino apprenderà nel corso della sua vita. Un ambiente ricco di stimoli positivi offre maggiori possibilità di crescita, attraverso le relazioni con i coetanei, il gioco, lo sviluppo della propria creatività e personalità. Avere accesso o meno a queste opportunità ha conseguenze decisive sul futuro del minore. Adesso, il Covid19 ha provocato soprattutto per la primissima infanzia degli ostacoli significativi. Occorre pensare soprattutto ai bambini della prima infanzia, proponendo servizi educativi rinnovati e ragionati. È necessario avanzare proposte innovative che sfuggano alla classificazione della “custodia” e della pre-scolarizzazione a favore della valorizzazione dell’informalità delle esperienze proposte;

Si evidenzia anche l’accentuato carattere di molta maggiore flessibilità (organizzativa e umana) che la risposta ai

---

<sup>24</sup> “Le primissime esperienze dei bambini gettano le basi per ogni forma di apprendimento ulteriore. Se queste basi risultano solide sin dai primi anni, l’apprendimento successivo si rivelerà più efficace e diventerà più probabilmente permanente, con conseguente diminuzione del rischio dell’abbandono scolastico precoce e maggiore equità degli esiti sul piano dell’istruzione.” - Comunicazione della Commissione europea, 17.2.2011

bisogni di bambini/e da un lato e di famiglie dall'altro, richiedono per questa fascia di età.

*Rispetto alla specificità della fascia 0-3 di seguito alcuni spunti operativi e linee di intervento percorribili:*

1. potenziamento della proposta della rete di servizi educativi ed integrativi, mediante lo snellimento di procedure autorizzative relative ai servizi di prossimità familiare (nidi familiari, micro nidi e tagesmutter) che possano garantire il raggiungimento della soglia del 33% che l'Unione europea aveva stabilito come tetto da raggiungere entro il decennio scorso (2010);
2. nidi di condominio, per creare gruppi ristretti di massimo 3 – 4 bimbi con una educatrice part-time condivisa da poche famiglie dello stesso condominio.

*Rispetto alla specificità della fascia 0-6 di seguito alcuni spunti operativi e linee di intervento percorribili:*

1. utilizzo degli spazi all'aperto, con possibilità di accesso contingentato e controllato (parchi gioco, cortili delle scuole e dei servizi educativi, sociali e isti-

- tuzionali, aree verdi di condominio, ecc.), con orari diversificati per fasce d'età, prevedendo tutte le misure igienico-sanitarie indicate dalle direttive ministeriali e regionali;
2. servizi domiciliari con educatori qualificati, soprattutto per i bambini più fragili che hanno delle disabilità o vivono in ambienti inadeguati e poveri di attenzioni e opportunità;
  3. servizi di condominio, “maestri di condominio” per creare gruppi ristretti di massimo 3 – 4 bimbi con un'educatrice part-time condivisa da poche famiglie dello stesso condominio;
  4. servizi di prossimità: a) Promozione e sostegno di forme di Mutuo aiuto tra famiglie, per offrire loro supporto con educatori ed ausili pedagogici b) Educativa familiare di prossimità ovvero Centri Famiglia e servizi di cultura ludica pensati in termini di micro comunità familiari, un insieme di nuclei familiari che afferiscono ai servizi mappate e con accessi sequenziali per evitare il contagio c) prossimità nei luoghi di lavoro, almeno in alcuni, per garantire del-

le possibilità di microcomunità da cui i bambini e le famiglie abbiano modo di ripartire;

5. *outdoor education*. Sperimentare molte lezioni all'aperto, uscite sul territorio per attività di esplorazione della natura, progetti di orti scolastici o in cassetta e attività ludico-motorie in aree all'aperto;
6. servizi itineranti nelle periferie: costruire occasioni di animazione ludico-motoria nei cortili delle case popolari, nelle aree verdi, nei cortili delle scuole, nelle palestre o altri spazi di grandi dimensioni che consentono distanze di sicurezza e momenti di socializzazione "protetta" per bambini e genitori con i ludobus e i bibliobus;
7. formazione per educatori e insegnanti: la scuola e i servizi educativi di fronte all'emergenza sanitaria hanno dimostrato grandissime differenze nella capacità di gestire la didattica a distanza sia tra gli alunni che tra i docenti, mancanza di infrastrutture pubbliche adeguate (banda larga, piattaforme didattiche digitali, ecc.) e di connessioni domestiche, nonché disomogenea distribuzione tra la popolazio-

ne dei dispositivi necessari. E, anche, inadeguatezza dell'insegnamento a distanza.

### 8. *Gli adolescenti*

Adottare lo strumento dei Budget Educativi, da attivare con le scuole mediante Progetti Formativi Personalizzati che possano ricucire il rapporto tra campanella di entrata e campanella di uscita, provando a sfumare il confine tra scuola e territorio.

Mediante i Budget Educativi si possono garantire:

1. una maggiore attenzione dell'educazione al movimento: riaffermare con forza il ruolo e il valore dell'attività fisica e sportiva, sia per la crescita individuale psico-fisica, sia come attività essenziale di contrasto e prevenzione alla dispersione scolastica. In Italia l'educazione fisica continua ad essere trascurata: basti pensare che un allievo termina il suo curriculum scolastico con circa 500 ore di attività fisica, esattamente la metà della media europea che di ore ne annovera più di 1.000. Le attività sportive extrascolastiche non sono d'altra parte alla portata di



tutti: in Italia circa il 75% della spesa sportiva è a carico della famiglia;<sup>25</sup>

2. sarà importante valorizzare l'educazione motoria, con il raggiungimento di almeno 1000 ore di educazione fisica al termine del curriculum scolastico individuale e garantendo l'inserimento dell'educazione fisica nel curriculum scolastico obbligatorio della scuola primaria;<sup>26</sup>
3. una maggiore valorizzazione dell'educazione musicale e artistica: rafforzare la formazione artistica, proprio in considerazione del valore aggiunto che l'educazione artistica e musicale riveste nei processi di apprendimento e formazione della persona, la via maestra appare quella di rendere davvero effettivi - per tempo dedicato, organizzazione, strutture e strumenti attivati - gli obiettivi e le competenze troppo spesso disattese, per queste discipline;
4. potenziare i percorsi di orientamento alle scelte pro-

---

<sup>25</sup> CONI, *Sport Italia 2020 Il Libro Bianco dello Sport Italiano* (Evoluzione dei contributi pubblici a favore dello Sport), 2012, p. 141.

<sup>26</sup> *La Lampada di Aladino*, L'indice di Save the Children per misurare le povertà educative e illuminare il futuro dei bambini in Italia,

fessionali;

5. a partire dalle attitudini, gli interessi, le vocazioni dei ragazzi e dei territori, potenziare i percorsi di orientamento professionale tra gli adolescenti, mediante incontri con aziende, favorendo percorsi di formazione e avvicinamento al mondo del lavoro.

**POSITION PAPER 5****Agricoltura inclusiva**

---

Questa crisi sta incidendo pesantemente sulle aziende agricole, sui lavoratori e sull'intera filiera agro alimentare. Siamo convinti che sia opportuno consolidare ed estendere i diritti di chi lavora in agricoltura anziché riproporre vecchie soluzioni che favoriscono forme di schiavitù dei migranti. Questa nuova fase sociale ed economica offre un'inedita possibilità di lottare contro le forme di sfruttamento del lavoro agricolo (caporalato e agro-mafie) e impone una rinnovata capacità di coesione sociale, attuando pienamente le norme esistenti (vedi ad esempio la Legge 199/2016) per giungere alla regolarizzazione del lavoro agricolo in alcune regioni prevalentemente sotto il controllo dei caporali e delle mafie.

È necessario incentivare le aziende agricole che si fanno promotrici di un approccio agro-ecologico e di sostenibilità ambientale. Il sostegno e la valorizzazione delle filiere a corto raggio, delle forme di consumo critico e solidale, delle molteplici esperienze di agricoltura sociale.

## **Pandemia e crisi del modello di sviluppo**

In un recente saggio Miguel Antonio Altieri (Berkeley University of California) e Clara Ines Nicholls (Centro Latino Americano di ricerche agro-ecologiche - Celia) sostengono che “la maggior parte degli attuali problemi globali quali: carenze energetiche, scarsità di acqua, degrado ambientale, cambiamenti climatici, disuguaglianze economiche, insicurezza alimentare ed altri ancora, non possono essere affrontati isolatamente perché essi sono interconnessi ed interdipendenti. Quando qualcuno di questi problemi si aggrava, gli effetti si diffondono in tutto il sistema esasperando gli altri problemi”.

L'agroecologia fornisce un esemplare indirizzo di un efficace approccio sistemico e, in questi tempi di pandemia di Coronavirus, essa può essere d'aiuto per esplorare ulteriormente i legami tra salute e agricoltura, perché, se essa viene realizzata ancora in modo sbagliato, può causare ancora danni maggiori alla salute. L'agroecologia promuove il recupero dei territori nei quali sono allocati i sistemi agricoli, arricchisce l'ecologia e le sue funzioni del controllo naturale dei parassiti, conservazione del suolo e

dell'acqua, etc., ed inoltre crea delle “linee di sbarramento ecologiche” che possono aiutare a contenere la diffusione dei patogeni.

Numerosi sono ormai i documenti internazionali che sostengono la necessità di un nuovo modello di sviluppo non centrato sullo sfruttamento intensivo della terra e su un'agricoltura convenzionale ormai al collasso. Il riferimento ai 17 obiettivi dell'Agenda Onu 2030, agli obiettivi della strategia Paa Eu del VII Piano d'Azione Ambientale europeo (2014-2020), integrata con le finalità e gli obiettivi della “Rete Natura 2000”, ai principi etici, sociali ed economici dell'Enciclica “Laudato sì” di Papa Francesco, alle linee guida dell'agricoltura biologica 3.0 dell'Ifoam e al Green New Deal Europeo, risultano delle indicazioni strategiche per avviare la costruzione di un nuovo modello di sviluppo e di agricoltura.

## **Le aziende bio in Italia**

Dal sondaggio della Fondazione italiana per la ricerca in agricoltura biologica e biodinamica (Firab), per le associazioni del biologico emerge che tre quarti delle aziende

bio, il 73%, è stata investita dalla crisi legata alla pandemia. In termini di liquidità, per oltre due aziende su tre, il 65%, la tenuta economica è al massimo di tre mesi.

Le difficoltà maggiori sono state incontrate dai produttori legati ai canali di distribuzione che prevedono maggiore mobilità delle persone, come il raggiungimento delle aziende che praticano vendita diretta, o di socializzazione, come l'Ho.Re.Ca (settore alberghiero, ristorazione, bar, coi quali collaborano un terzo dei rispondenti) e altre forme di ristorazione. Un impatto significativo in alcune aree del Paese è dovuto all'impedimento di tenere mercatini e fiere, fondamentali per il 24% degli intervistati. Tutto ciò considerato che il 66,3% delle realtà ha operato in passato anche in vendita diretta, il 27% tramite cooperativa/consorzio, attraverso i gruppi di acquisto solidale (Gas) il 22% dei rispondenti.

### *Le strategie*

Tra le aziende che hanno stimato di poter resistere ancora un anno, poco meno del 10%, a prescindere dalla classe di fatturato, molte hanno registrato un aumento del-

le richieste online e della consegna a domicilio. I dati del sondaggio evidenziano come siano le medio-grandi imprese, a fronte di una capacità tempestiva di riorganizzare il proprio business, ad avere più strumenti per garantire una maggior tenuta. Il 16 % delle aziende si avvale appunto dell'e-commerce.

Le aziende agricole biologiche hanno, in primo luogo bisogno di ascolto, come testimonia l'ampia adesione a questo sondaggio. Le esigenze dei produttori biologici vanno comprese e servono misure adeguate, se si vuole salvare un comparto fondamentale per una Fase 2 "green". Come rilevato anche dal sondaggio che Firab sta facendo sull'impatto del Covid-19 sulle aziende bio, molte di queste si trovano in grande difficoltà, con la necessità di avere liquidità per la sopravvivenza.

Il Governo sta cercando in tutti i modi, di intervenire, facendo revisioni di bilancio e chiedendo soldi all'Ue, cosa giusta e meritoria ma ci domandiamo anche perché i fondi che sono disponibili del Psr, che non creano debito e sono dovuti alle aziende, non vengono sbloccati. Ci sono aziende che attendano il contributo dall'Ente pagatore re-

gionale e da Agea, sicuramente da molto più di un anno. C'è un problema di assurda burocrazia che permette agli Uffici regionali che fanno le istruttorie per l'Ente pagatore che esclusa qualche Regione è per tutti Agea, di rimpalarsi le responsabilità dei ritardi.

### *La proposta*

In questa situazione di emergenza va chiesto con forza che le Regioni sblocchino le pratiche e il ministero costringa Agea a effettuare i pagamenti. Se l'obiezione alla liquidazione ed attivazione immediata delle misure del Psr fosse: "l'Ue ci chiede di controllare", allora si eroghi almeno l'80% di quanto dovuto saldando il restante ad istruttoria conclusa. Le aziende non possono più attendere. Chiediamo dunque che venga snellita la procedura burocratica per garantire la fruizione dei fondi messi a disposizione per l'uscita dall'emergenza economica e sociale. Oltre alla liquidità necessaria subito, che comporta solo un'azione di snellimento burocratico e organizzativo: si renda immediatamente efficace l'erogazione di risorse della Politica agricola comunitaria (Pac) e del Programma



di sviluppo rurale (Psr) già a bilancio, che non derivano da prestiti o debiti per Stato o Regioni.

## **Si allarga la platea dei soggetti svantaggiati**

Una prima rilevazione condotta a livello nazionale su 70 Caritas diocesane in tutta Italia, rileva un aumento in media del +114% nel numero di nuove persone che si rivolgono ai Centri di ascolto e ai servizi delle Caritas diocesane rispetto al periodo di pre-emergenza Coronavirus. Le Caritas diocesane interpellate hanno evidenziato, nella quasi totalità dei casi, un aumento nelle segnalazioni dei problemi di occupazione/lavoro e di quelli economici. Il 75,7% di esse segnala anche un incremento dei problemi familiari, il 62,8% di quelli d'istruzione, il 60% di salute, anche in termini di disagio psicologico e psichico, e in termini abitativi. Vengono poi indicati anche nuovi bisogni, come quelli legati a problemi di solitudine, relazionali, anche con risvolti conflittuali, ansie e paure, disorientamento e disinformazione. Allo stesso tempo, si registra un aumento rispetto alle richieste di beni e servizi materiali – in particolare cibo e beni di prima necessità, con la distribu-

zione di pasti da asporto/a domicilio, sussidi e aiuti economici a supporto della spesa o del pagamento di bollette e affitti, sostegno socio-assistenziale, lavoro e alloggio. Cresce anche la domanda di orientamento riguardo all'accesso alle misure di sostegno, anzitutto pubbliche, messe in campo per fronteggiare l'emergenza sanitaria, di aiuto nella compilazione di queste domande e la richiesta di dispositivi di protezione individuale (mascherine, guanti, etc.), che sono già stati distribuiti a circa 40.000 beneficiari.

La situazione pandemica ha messo in evidenza una situazione legata al concetto di “svantaggio sociale” e alle sue categorizzazioni che presenta notevoli discrepanze con la realtà dei territori. La precarizzazione del mercato del lavoro nasce da logiche economiche complesse ma è un elemento oramai di tutta evidenza. Molte sono le espressioni di questo fenomeno, i *working poor* che lavorano *full time* ma non riescono ad avere un reddito sufficiente alla fine del mese, i disoccupati di lunga durata con una serie di definizioni molto diverse da loro come *casaintegrati*, in mobilità, a lavoro ridotto, in contratto di solidarietà, forme diverse ma che esprimono uguale disagio

sociale e una impossibilità a costruire sostenibilità economica per le loro famiglie. A queste persone si sommano tutti coloro che rimangono fuori dai contenitori istituzionalizzati o perché non ne hanno il diritto o la possibilità concreta (per esempio chi non ha il permesso di soggiorno). Per queste persone si aprono le porte del lavoro nero, senza diritti e coperture sociali, con tutte le ricadute relazionali che questo comporta. A fronte di questa molteplicità di situazioni la legge registra un concetto di “soggetto svantaggiato”, ampiamente superato dalla situazione attuale. Le cooperative sociali che nascono per incrociare le difficoltà socio-professionali si ritrovano ad inserire persone con il “bollino” ma non tante altre senza le caratteristiche di legge necessarie.

## **Il fenomeno migratorio e il caporalato**

I dati dell'Osservatorio Placido Rizzotto registrano che il tasso di irregolarità dei rapporti di lavoro in agricoltura è pari al 39%, che più del 50% delle aziende controllate (nel 2017) hanno presentato irregolarità e che il business del lavoro irregolare e del caporalato in agricoltura è di 4,8

miliardi con di 1,8 miliardi di evasione contributiva.

Osservando questi dati è facile dedurre come non ci sono produzioni agricole che non si giovino del contributo di lavoratori stranieri, spesso senza diritti e in condizioni di vita disumane. Nessuna regione esclusa. Dai lavoratori dell'est Europa che raccolgono le mele in Trentino, ai mungitori Sik della pianura padana che portano avanti la produzione di parmigiano e grana, dai pastori slavi in appennino, ai raccoglitori africani di agrumi, pomodori e altri ortaggi al centro sud e così via, passando per regioni insospettabili, come la Toscana, che si piazza al secondo posto per presenza di caporalato.

L'agricoltura italiana, così come quella europea non può fare a meno di questi lavoratori. Riconoscere questa semplice e inequivocabile realtà, sarebbe un grande segno di civiltà politica. Per ridare dignità a persone che fanno parte a pieno titolo del nostro sistema produttivo.

Per non parlare del fatto che le aziende che sfruttano questi lavoratori prendono i contributi della Pac (Politica Agricola Comune) e del Psr (Piani di Sviluppo Regionale). Così come sono complici i grandi marchi e la grande di-

siribuzione organizzata (Gdo) se non decidono di attuare sistemi di garanzia sulla provenienza dei prodotti e di aiutare con indicazioni chiare i consumatori a fare scelte più consapevoli.

L'emergenza sanitaria ha reso ancora più evidente (semmai ce ne fosse bisogno) quanto è importante la produzione di cibo e quindi la manodopera in agricoltura. È necessario rivedere il concetto di "soggetto svantaggiato" alla luce di una mutata condizione socio-economica che il recente *lockdown* ha drammaticamente evidenziato, per poter dare risposta a quelle fasce di popolazione marginalizzata dai processi di inclusione socio-lavorativa. È giunta finalmente l'ora di superare le strettoie delle categorie di svantaggio racchiuse nell'art.4 della legge 381/1991 ed avviare una nuova stagione in cui sia considerato lavoratore svantaggiato ogni lavoratore che sia da tempo prolungato, 1 anno, fuori dal mercato del lavoro e che abbia delle caratteristiche sociali tali da rendere molto fragili le possibilità di una futura inclusione lavorativa in assenza di un incentivo fiscale.

## **La cura del territorio**

Sono stati presentati negli anni diversi disegni di legge per l'assegnazione dei terreni demaniali. Il Demanio dispone di ampie zone del territorio, spesso in proprietà con enti territoriali come Regioni o Comuni. Laddove ci sono state assegnazioni di terreno spesso ci si ritrova confrontati con gravi problemi burocratici legati alla titolarità dei terreni e alla titolarità delle competenze tra enti assegnatari. Alcune proposte di legge sono andate nella direzione della vendita a giovani agricoltori di questi terreni o in ultimo alla vendita tout court. Se da una parte si invoca una maggiore sovranità alimentare, dall'altra le politiche di promozione delle produzioni di qualità (il Biologico su tutte), sono sempre molto di impatto mediatico ma di pochissimo impatto reale. Legare le produzioni agricole del territorio, alla creazione di posti di lavoro per persone oggi escluse dal mercato del lavoro, potrebbe rappresentare una svolta per valorizzare al meglio l'incredibile patrimonio territoriale italiano in una logica generativa ed inclusiva.

## Proposte per un'agricoltura inclusiva

1. legare l'assegnazione di terreni pubblici (nella forma di concessione pluriennale gratuita) a soggetti aggregativi (cooperative, associazioni, etc.) costituiti da persone senza un lavoro o con un lavoro precario, per avviarli alla produzione in agricoltura biologica. Legare questi soggetti al territorio attraverso la *partnership* di associazioni di consulenza e formazione che conducano le *startup* agricole biologiche al mercato locale. Per rendere possibile l'attuazione della proposta si rende necessaria una semplificazione burocratica per la gestione dei permessi laddove gli enti coinvolti sono più di uno. In tal senso urge armonizzare il Servizio della Banca delle Terre organizzato da Ifel ed Anci in risposta ad una delle misure del Decreto Mezzogiorno;
2. la legge del 12 marzo 1999 n.68 modificata dal Jobs Act è volta a favorire l'inserimento nel mondo del lavoro delle persone disabili. Sopra i 15 dipendenti scatta in automatico l'obbligo di inserire in organico persone disabili, fatto salvo per una se-

rie di deroghe legate alla tipologia d'impresa, di lavoro e della condizione economica dell'azienda. Le aziende che non intendono assumere persone disabili sono obbligate a pagare 30,64 euro al giorno per ogni lavoratore non assunto, ma questo non genera nulla per l'azienda i soldi raccolti vanno in un fondo Inail ma non rientrano in circolo. La nostra proposta è di dare la possibilità all'azienda che decide di non assumere persone disabili di spendere questi quasi 7000 euro all'anno per ogni non assunto, per l'acquisto di prodotti di realtà Biosociali del territorio a beneficio dei propri dipendenti. Questo favorirebbe la possibilità indiretta di creare posti di lavoro nelle realtà BioSociali stesse, di legare le imprese al territorio agricolo e di ottimizzare la filiera corta per le aziende agricole BioSociali. Questo meccanismo rimetterebbe a valore quello che oggi è visto dalle imprese solo come un orpello;

3. allargare la platea dei soggetti considerati svantaggiati per l'agricoltura sociale a cui vengono riconosciuti incentivi fiscali per la loro regolarizzazione



## **Nuovi consumi per un green new deal sociale**

Considerata l'eccezionalità auspichiamo che l'emergenza relativa all'iscrizione al Bando Mense Biologiche per l'anno 2020/2021 (DM 4771/2017) tenga conto del giusto tempo necessario alle amministrazioni per partecipare al bando e dei giusti fondi senza i quali è impensabile raggiungere dei risultati rilevanti. Il ruolo del bio nelle mense scolastiche è un investimento sulla salute dei nostri bambini e quindi di tutta la collettività. Per questo chiediamo al Governo, protagonista recente di un taglio drastico ai fondi stanziati dalla legge Mense Biologiche, di invertire la rotta e proseguire lungo il percorso virtuoso iniziato precedentemente.

Il Fondo che premia le realtà che utilizzano almeno il 70% di alimenti bio nei menù scolastici è infatti passato drasticamente nel 2020 da 10 a 5 milioni annui.

Bisognerà invertire la tendenza degli anni passati, considerato che la norma oltre a garantire cibo bio, prevede anche premi per chi usa materie prime bio prodotte entro il raggio di 150 km dalla stessa mensa, per iniziative di educazione alimentare e per il recupero di prodotti non som-

ministrati da destinare gratuitamente a organizzazioni benefiche o a individui indigenti. Per non parlare dell'effetto moltiplicatore che coinvolge i giovani utenti, genitori e familiari, istituzioni, e potrebbe veramente rafforzare il mondo della produzione bio locale e della trasformazione, catering, ovvero una buona parte della filiera bio agro-alimentare nazionale.

La legge, al suo terzo anno di attività, è il primo provvedimento nazionale che riconosce e sostiene una realtà di eccellenza del nostro Paese, sviluppata grazie all'impegno di amministratori, produttori, genitori e scuola. Si può affermare che integrare un menù scolastico con almeno il 70% di derrate bio ha un costo aggiuntivo del 20%. Non avere alcun aggravio di costo ha sicuramente incoraggiato quei Comuni ancora incerti e consolidato le realtà che già erano solidamente assestate su percentuali superiori (chi sceglie di introdurre il bio nelle mense scolastiche difficilmente torna indietro). I risultati sono chiari e forti: già nel primo anno di attività del Fondo (2017/2018) le mense biologiche sono cresciute del 7,2%, contro l'1,8% dell'anno precedente, in cui il Fondo non era ancora at-

tivo, raggiungendo 1.405 realtà censite, contro le 1.311 del 2017 (dati BioBank). Sono inoltre evidenti altri positivi effetti a cascata del ricorso alle mense biologiche: dalla gestione del territorio, a un mercato del lavoro locale stabile in cui l'occupazione agricola diretta ed indiretta è consolidata, dalla valorizzazione della biodiversità alla riduzione della CO<sub>2</sub> dovuta alla riduzione dei trasporti a fini commerciali.

## **I Criteri Ambientali Minimi**

Al fine di raggiungere gli obiettivi definiti nell'ambito del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione adottato ai sensi dell'art. 1, c. 1126 e 1127 della L. n. 296/2006 con decreto del ministro dell'Ambiente della tutela del territorio e del mare di concerto con il ministro dello Sviluppo economico e dell'Economia e delle finanze 11 aprile 2008, è urgente definire i cosiddetti Criteri Ambientali Minimi (di seguito, Cam) per l'affidamento del servizio di ristorazione collettiva e per la fornitura di derrate alimentari e evidenziano alcune indicazioni che dovrebbero tenere in consi-

derazione le diverse stazioni appaltanti per rafforzare la loro efficacia.

I Criteri Ambientali Minimi sono una sintesi di procedure che disciplinano diversi aspetti ambientali lungo il ciclo di vita dei servizi di ristorazione collettiva, dalla produzione delle derrate, alla loro distribuzione, al loro confezionamento, alla preparazione dei pasti, allo smaltimento dei rifiuti generati, proponendo soluzioni migliorative dal punto di vista ambientale lungo tutto il processo.

Gli obiettivi del Cam sono stati individuati a partire dall'analisi degli impatti ambientali generati in ogni fase dell'espletamento del servizio, tenendo in considerazione il contesto di mercato e i modelli organizzativi della ristorazione collettiva e differenziandoli a seconda dei diversi settori e utenti destinatari del servizio stesso.

Gli aspetti sociali di cui si è tenuto conto nella redazione del Cam riguardano, in particolar modo:

1. le condizioni dei lavoratori, specie quelli stagionali, nelle aziende agricole al fine di evitarne lo sfruttamento, in particolare ricorrendo solo alle aziende agricole che abbiano completato l'iscrizione presso

- l'Inps al registro dell'Agricoltura di qualitativo ;
2. il sostegno, in via indiretta, alle economie locali e ai piccoli produttori attraverso l'introduzione di prodotti a km zero e a filiera corta;
  3. il margine di profitto per le imprese di ristorazione e per gli agricoltori, al fine di riconoscere un compenso equo;
  4. le popolazioni caratterizzate da povertà ed insicurezza alimentare, affinché non siano private di preziose risorse alimentari per soddisfare i consumi delle popolazioni con maggiori risorse;
  5. il ricorso a prodotti provenienti dal commercio equo e solidale;
  6. l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate o diversamente abili, al fine di garantir loro, in via indiretta, occasioni di integrazione sociale e di benessere.

Infine, al fine di promuovere indirettamente la possibilità di impiego e di occasioni di benessere a favore di determinati soggetti svantaggiati, con uno specifico criterio

premiante si favoriscono i prodotti provenienti da aziende dedite all'agricoltura sociale, vale a dire aziende riconosciute da Regioni e Province autonome ai sensi della L. 18 agosto 2015, n. 141, che si impegnano ad assumere o ad offrire occasione di benessere, formazione ed inclusione sociale a soggetti diversamente abili o che vivono in situazioni di disagio, di emarginazione o di svantaggio.

## **Le proposte per le filiere di approvvigionamento pubblico:**

1. promuovere una misura straordinaria nazionale di concreto sostegno dell'agricoltura sociale, considerato che molte Regioni non hanno bandito le misure del Psr specificatamente previste per l'agricoltura sociale, con precise linee guida alle Regioni o in accordo con la Conferenza Stato – Regioni;
2. riconoscere le fattorie sociali come “presidi di comunità essenziali” per i comuni e le comunità, per incentivarne l'utilizzo degli spazi da parte della comunità attraverso convenzioni comunali, anche nei nuovi piani per la scuola del dopo emergenza Covid-19;

3. rendere finalmente operativo il dettato dell'art. 6 della L. 141/2015 che riconosce una corsia preferenziale ai prodotti di agricoltura sociale inerenti le forniture a mense scolastiche e appalti pubblici di fornitura, con precise linee guida per le Regioni o con un accordo con la Conferenza Stato – Regioni, con l'utilizzo ordinario della clausola sociale (che prevede specifici impegni di inclusione lavorativa di soggetti svantaggiati) in alternativa agli appalti al massimo ribasso;
4. tenere conto della disponibilità immediata di strutture di agricoltura sociale per realizzare pene alternative alla detenzione, anche di minori;
5. riconoscere misure legislative speciali per il riconoscimento dei lavoratori stagionali nell'agricoltura sociale che hanno bisogno di una regolare forma contrattuale non solo per la tutela ordinaria del diritto del lavoro ma anche per l'accesso ad ulteriori forme di diritto, come il permesso di soggiorno per lavoratori immigrati, il beneficio delle misure alternative per i detenuti e per tutti coloro che devono scon-

tare misure penali che limitano la libertà individuale, il riconoscimento di appositi voucher per studenti che vogliono sperimentarsi in una stagione agricola.

## **La terra come bene comune**

Il decreto sui flussi migratori ha bloccato a numeri irrisori da quasi venti anni (meno di 35mila ingressi l'anno) la regolarizzazione dei lavoratori agricoli: è necessario ed urgente aggiornare in maniera ponderosa il decreto flussi per la dignità delle persone, per la tutela che meritano e per la tutela della stessa economia agricola italiana, oggi aggrappata a sistemi di lavoro grigio e nero.

Attualmente i lavoratori migranti rappresentano l'8% della forza lavoro complessiva in Italia, ma questi 11 milioni di lavoratori non sono il frutto di una buona programmazione quanto di un succedersi di eventi che hanno portato ad avere una forza lavoro di gran lunga superiore ai numeri programmati nei decreti flussi. Ma una larga fetta di lavoratori che in questi anni ha mantenuto la vitalità economica in Italia supera l'8% e sono i lavoratori che non vengono mai regolarizzati perché assunti con contratti



stagionali correlati ai tempi di produzione.

La regolarizzazione dei lavoratori stagionali deve essere solo un punto di partenza in un percorso che deve puntare al riconoscimento complessivo della filiera agricola quale filiera di “cittadinanza”.

Le ragioni per cui questa posizione così lineare e lapalissiana è tanto osteggiata è da collegarsi alla paura di aprire sanatorie permanenti (visto che il flusso di lavoratori stagionali sarà costante) e di trovarsi migliaia di nuovi cittadini con la disoccupazione stagionale per il resto dell'anno. Per questa ragione proponiamo che vengano valorizzate le filiere dell'agricoltura di qualità iscritte nella piattaforma Inps grazie alla legge di contrasto al Caporalato attraverso due modalità: l'approvvigionamento pubblico (carceri, ospedali, mense scolastiche ed universitarie) solo dalle filiere certificate Inps e solo se tali filiere costituiscono reti di produttori tra agricoltura tradizionale iscritte alla certificazione Inps e filiere biologiche e sociali, ai fini del mantenimento di prese in carico dei braccianti agricoli che durino tutto l'anno e la possibilità di una formazione permanente. Il favore accordato a queste filiere consenti-

rebbe che il prezzo di questa operazione sia distribuito in parte sul consumatore pubblico ed in parte sul consumatore privato.

La presa in carico della persona migrante e del suo nucleo familiare potrebbe concretizzarsi in attività di integrazione (corretta alfabetizzazione, orientamento, altre azioni proprie di un progetto personalizzato di integrazione) ed in una formazione continua sulle tecniche agricole ecocompatibili.

Sarebbero da incentivare quelle realtà che permettono l'emersione di queste persone dall'oblio della clandestinità e che accompagnino il lavoratore ad essere un contribuente in regola che adempie a tutti i doveri e possa godere di tutti i diritti, come cittadino regolarizzato.

Tale processo di inclusione attraverso l'agricoltura inclusiva potrebbe avere un altro momento di sviluppo nel riconoscere a proprietari terrieri di terreni incolti (ad es. chi ha ereditato terreni agricoli ma oggi non vive di agricoltura) e ad enti del Terzo settore che operano nell'ambito dell'agricoltura, particolari sgravi fiscali ed incentivi affinché possano rendere quei terreni produttivi e si possa

incentivare la circolazione delle terre a nuovi proprietari che le renderebbero non solo produttive ma inclusive ed ispirate a criteri di economia sostenibile.

Tali agevolazioni potrebbero essere date comprovando che il terreno ritorni ad essere produttivo dopo non esserlo stato per un tempo determinato e soprattutto modificando il sistema del rilascio dei titoli Agea, non più collegati ai “terreni tenuti in ordine” ma all’indice occupazionale reale di quei terreni. Il contributo economico dell’Europa sui titoli dovrebbe essere indirizzato solo a quei proprietari terrieri che rispettano certi criteri di sviluppo sostenibile ed occupazione. Oggi quei titoli sono il primo grande ostacolo alla cessione delle terre, perché comportano per il proprietario attuale la rinuncia ad una fonte certa di guadagno che si realizza in base al numero di ettari posseduti e non in base all’occupazione ed alla produzione che quegli ettari realizzano

Entrambi le azioni proposte potrebbero essere supervisionate da gruppi ispettivi composti da persone addette ai lavori nell’ambito dell’agricoltura sociale, nell’ambito del Terzo settore e nell’ambito della tutela dei lavoratori.

### *Le richieste:*

1. aggiornamento del decreto flussi per lavoratori ordinari e stagionali con una definizione minima di 100.000 ingressi annui, in linea con le regolarizzazioni avvenute e le accoglienze di richiedenti asilo per ragioni di protezione umanitaria, riconosciute in questi ultimi 7 anni;
2. incentivare la cessione delle terre all'agricoltura inclusiva e sociale, sia con una fiscalità di favore per le cessioni sia disincentivando l'uso distorto dei titoli della Pac europea che spinge molti proprietari terrieri a conservare la proprietà al solo fine di godere degli incentivi finanziari per la messa in ordine dei terreni. La Pac dovrebbe dotarsi di apposite misure per le aree spopolate connesse al legame tra possesso della terra e neopopolamento delle aree rurali.

## **I Budget di Salute Ambientale**

Attivare un sistema di controllo ambientale volontario di territorio, di prodotto e di processo. Il sistema è fina-

lizzato a promuovere la qualità, la sicurezza del territorio e delle produzioni, garantendo la trasparenza sia per gli operatori sia per i consumatori: un percorso virtuoso con strumenti condivisi e metodi partecipativi di promozione della salute dei cittadini e di riqualificazione dell'ambiente e dei suoi prodotti. Una tutela reale, dunque, della salute degli abitanti e dei consumatori, garantita non in maniera formale, ma sostanziale con la redazione di Bilanci Partecipativi e di Profili di Comunità (Capitale Sociale) sulla base del progetto "Città Sane" dell'Oms

1. attivazione di modelli operativi di tracciabilità territoriale e qualitativa con data-base di dati ambientali, sociosanitari, epidemiologici su un dato territorio con l'adesione volontaria dei Comuni (o Uti);
2. attivazione di sistemi di certificazione di prodotti e territori di origine a garantire sicurezza alimentare e promozione di sostenibilità ambientale e sociosanitaria per politiche locali;
3. attivazione di modelli informatici georeferenziati per rintracciabilità permanente di prodotti certificati e conoscenza di territori d'origine;

4. attivazione di profili di comunità territoriale per Comune (o Uti), costituiti da indicatori integrati a partire dai Budget di Salute per analizzare condizioni ambientali e sociosanitarie dei territori;
5. attivazione di bilanci partecipativi sociosanitari ed ambientali per Comune (o Uti) strumenti di programmazione di politica territoriale a partire dai Budget di Salute ;
6. attivazione dell'Osservatorio Bioepidemiologico per ricerca ed analisi epidemiologiche, valutazioni scientifiche e promozione di welfare comunitario
7. definizione del Piano di Monitoraggio dei fattori di rischio ambientale e dello stato di salute della popolazione;
8. definizione dei criteri di valutazione per rilascio MQSt e costruzione del sistema di auditing sul MQSt ;
9. costruzione del modello di procedura per rilascio MQSp per prodotti primari e agroalimentari ;
10. strutturazione di un software per realizzazione del sistema informatico georeferenziato di tracciabilità

- dei prodotti con interfaccia web integrata;
11. definizione del modello di profilo di comunità territoriale a partire dai Budget di Salute per analizzare le condizioni ambientali e socio-sanitarie dei territori;
  12. definizione del modello di bilancio partecipativo socio-sanitario ed ambientale a partire dai Budget di Salute.

## POSITION PAPER 6

# Riconversione ecologica

---

Abbiamo bisogno di costruire modelli che partendo dal paradigma economico civile possano modificare il tessuto economico del territorio e avviare una conversione ecologica dell'economia. Un modello di sviluppo inclusivo, partecipato e sostenibile che discende da una tradizione di pensiero economico sviluppatasi in Italia nel Settecento, ma che affonda le sue radici nell'Umanesimo del XV secolo. Un modello che consenta a tutte le persone che compongono il corpo sociale nelle condizioni di partecipare. L'obiettivo è cambiare l'attuale economia e dare un'anima a quella di domani. «Un'economia diversa, quella che fa vivere e non uccide, include e non esclude, umanizza e non disumanizza, si prende cura del creato e non lo depreda» (Papa Francesco).

## Contesto

Lo scenario oggi è in continua evoluzione ed ha già subito grandi cambiamenti a causa dell'emergenza Covid-19.



Solo per dare due esempi a livello internazionale e nazionale. Uno studio realizzato dall'Organizzazione del Lavoro (che riunisce i governi, i sindacati e le organizzazioni degli industriali di 187 Paesi) dimostra che la pandemia rischia di provocare la perdita di 25 milioni di posti di lavoro, andando ad aggravare un settore dove nel 2019 già si contavano 188 milioni di disoccupati nel mondo. Un numero superiore a quello che si verificò dopo la crisi economica del 2008 e che comportò una crescita dei disoccupati mondiali di 22 milioni di unità. Da un'indagine condotta all'inizio di marzo tra le micro e piccole imprese in Italia è emerso che il 72% delle 6.000 imprese intervistate è stato direttamente influenzato dalla situazione a causa di un calo della domanda o di problemi lungo la catena di fornitura e/o di trasporto/logistica. Un terzo degli intervistati ha stimato una diminuzione dei ricavi superiore al 15%, e un ulteriore 18% del 5-15%. Le aziende più colpite sono quelle del settore dei trasporti (98,9%) a causa del calo della domanda, quindi turismo (89,9%), moda (79,9%) e agro-alimentare (77,7%). (Covid-19: Risposte di Policy per le Pmi- Aggiornato al 23 marzo 2020 - Ocse).

Earth Overshoot Day (Eod), in passato anche Ecological Debt Day (Edd), indica a livello illustrativo il giorno nel quale l'umanità consuma interamente le risorse prodotte dal pianeta nell'intero anno. Nel 2019 l'Earth Overshoot Day è caduto il 29 luglio. Sono attualmente consumate risorse pari a 1,7 volte la capacità rigenerativa annuale del pianeta Terra, mai così presto da quando negli anni '70 si è iniziato a calcolarlo. Si può stimare inoltre che procedendo di questo passo intorno al 2050 l'umanità consumerà ben il doppio di quanto la Terra produca.

La bioeconomia cresce di valore e peso complessivo: secondo il Rapporto Cen (il Rapporto nazionale sull'economia circolare in Italia 2020, realizzato da Enea e Cen-Circular Economy Network,) infatti, in Europa ha fatturato 2.300 miliardi di euro con 18 milioni di occupati nell'anno 2015. In Italia l'insieme delle attività connesse alla bioeconomia registra un fatturato di oltre 312 miliardi di euro e circa 1,9 milioni di persone impiegate (177 volte i dipendenti dell'Ilva). L'Italia si conferma tra i Paesi con maggiore valore economico generato per unità di consumo di materia.

Il raggiungimento degli obiettivi del pacchetto di direttive sull'economia circolare, secondo le stime della stessa Commissione europea, consentirebbe di creare 580mila posti di lavoro, con un risparmio annuo di 72 miliardi di euro per le imprese europee grazie ad un uso più efficiente delle risorse e quindi ad una riduzione delle importazioni di materie prime. I posti di lavoro inoltre potrebbero crescere fino a 867mila se, all'obiettivo del 70% di riciclaggio, si accompagnasse a livello europeo e nazionale, anche misure ambiziose per il riuso, in particolare nell'arredamento e nel settore tessile. Solo nel nostro Paese si possono creare almeno 190mila nuovi posti di lavoro, al netto dei posti persi a causa del superamento dell'attuale sistema produttivo. Secondo uno studio condotto dall'Università di Padova e Legambiente il 52% delle imprese intervistate che hanno investito nel settore dell'economia circolare ha incrementato l'occupazione e il numero di dipendenti al proprio interno. Sempre sull'occupazione, interessante anche questo raffronto: inceneritore 1 posto di lavoro, la discarica 6 posti di lavoro, riciclo 36 posti di lavoro, riuso 296 posti di lavoro. (Epa, 2002 — Dati Interreg

progetto Surface — Cooperativa Insieme).

Il mercato energetico italiano è in crescita e con esso fatturato, ricavi e numero di occupati delle imprese che vi operano, secondo il nuovo Report del Centro Studi Co-Mar, il fatturato delle aziende dell'energia ha superato i 291,5 miliardi di euro nel 2018, in crescita del +9,2% sull'anno precedente. In questo scenario diviene strategico e determinante il settore delle fonti rinnovabili e dell'efficiamento energetico. Infatti il raggiungimento dell'obiettivo di -55% delle emissioni al 2030 nel nostro Paese è non solo necessario per gli impegni presi sul clima, e tecnicamente possibile, ma porterebbe benefici pari a 5,5 miliardi di euro all'anno e alla creazione di 2,7 milioni di posti di lavoro come dimostrato da una ricerca realizzata da Elemens per Legambiente.

Il valore aggiunto dell'agricoltura per l'insieme della Ue28 nel 2019 è stimato in 188,1 miliardi di euro. E l'Italia si conferma al primo posto con 31,9 miliardi di euro. Al tempo stesso ogni anno, solo in Italia, sono utilizzate 130.000 tonnellate di pesticidi. Il modello agricolo basato sull'agricoltura intensiva sta provocando innegabilmente

una significativa perdita di fertilità e di sostanza organica dei suoli (Ispra 2019). Al tempo stesso è in costante crescita il settore dell'agricoltura biologica con 2 milioni di ettari coltivati, il 15% della superficie agricola complessiva, 72.000 operatori coinvolti per un fatturato di 3 miliardi di euro l'anno. (Legambiente, appello per l'agricoltura biologica 2019).

La riconversione dell'Italia deve puntare su quelle realtà industriali, imprenditoriali ed economiche innovative, appassionate, di eccellenza che creano benefici ambientali e sociali costruendo processi economici generativi e non estrattivi.

Un potenziale economico enorme e un primato tutto italiano anche a livello internazionale che spesso però si scontra con burocrazia e normative che rallentano i processi e rendono tortuosa la strada da percorrere e purtroppo a volte arriva addirittura a costringere alcuni comparti a fermarsi del tutto o a delocalizzare in altri Paesi.

C'è poi l'Italia che sogna e costruisce un paradigma economico civile, studiando e approfondendo processi economici generativi, inclusivi e capaci di conciliare le

tematiche ambientali e sociali. Imprese, pubbliche amministrazioni, enti formativi e Terzo settore che innovano e costruiscono dando vita a distretti di economia civile per rispondere alle fragilità sociali, cogliendo le opportunità territoriali. Cittadinanza attiva che rischia e si impegna per riappropriarsi dei beni confiscati alla mafia o di spazi pubblici altrimenti abbandonati. Luoghi che così si animano e diventano presidi che sperimentano attivando, o tentando di farlo, filiere economiche in diversi settori. Cascine e casali che diventano centri di educazione ambientale, territori da difendere e valorizzare che vedono la realizzazione di festival sostenibili, stazioni non prezenziate che diventano negozi di prodotti di filiera corta o punti per il cicloturismo. Percorsi concreti che riescono a mettere al centro dei territori la sostenibilità ambientale, umana, economica e sociale. Processi economici nati dal basso e che spesso sono dimenticati nelle politiche economiche nazionali.

Senza tralasciare, infine il mondo della Finanza, dove sempre più gli investimenti e i fondi si muovono secondo criteri etici e di sostenibilità. Nel mondo, gli investi-

menti Esg (Environmental, Social, Governance)– ispirati cioè alla compatibilità con i fattori ambientali, sociali e di corretta gestione d’impresa –, valgono oggi 30,7 trilioni di dollari, oltre un terzo del Pil globale (fonte Gsia).

## **Presupposti**

### *Ecologia integrale*

L’individuo come fulcro di società inclusive all’interno delle quali vivere in armonia con gli altri e con la natura, a prescindere dal proprio status, dalla propria provenienza e dalle proprie idee. Fondamentale in questo percorso appare il concetto di valore, da attribuire (o riattribuire) alle risorse, siano esse umane o ambientali, affinché si possano contenere gli effetti di un impoverimento generalizzato che caratterizza il nostro tempo, al contempo economico, relazionale e ambientale. Ripartire dagli ultimi per ripartire tutti.

### *Economia e lavoro*

In questo percorso di risalita, centrali appaiono le politiche economiche e del lavoro. Puntare a innestare pro-

cessi circolari nel mondo dell'economia e in quello delle imprese significa contaminare un ambito più ampio, rilanciando principi che puntano all'impatto sociale e non esclusivamente privato. Fondamentale lavorare sulle abitudini di consumo applicate a un'etica del lavoro che le imprese devono saper interpretare anche nel loro rapporto con i consumatori che vanno resi consapevoli e non complici di scelte dannose per l'ambiente e per la società. La sostenibilità deve essere un valore reale e non una moda e, per questo, occorre supportare le imprese che agiscono nel rispetto della natura e delle comunità sulle quali insistono e tassare quelle inquinanti o invasive. Fondamentale puntare al sostegno di settori specifici che nella fase post covid devono essere rilanciati: quelli legati a mobilità, transizione energetica (consumo e produzione di energia) turismo (uno dei settori più colpiti dall'emergenza Coronavirus) ed economia circolare in primis.

### *Digital divide*

In un momento nel quale la tecnologia ha colmato, in qualche modo, le distanze tra individui, occorre ridur-



re il divario tra chi ha accesso alle tecnologie dell'informazione e chi ne è escluso, in modo parziale o totale. La tecnologia deve assumere una connotazione democratica, per poter avvicinare le persone, al di là delle distanze, per connettere centro e periferie, nord e sud e generare, al contempo, ricadute positive sull'ambiente consentendoci di rivedere il concetto di spostamento abbinato non più a uno status simbol ma al piacere della scoperta e a reali necessità.

### *Centralità delle Comunità e dei Territori*

È fondamentale il rilancio delle Comunità e dei Territori, affinché ciascuno di essi possa esprimere pienamente potenzialità e specificità e promuovere il più possibile un concetto di sostenibilità rispettoso dell'ecosistema locale. In tale direzione, va presa in considerazione l'idea di un salario universale di base, per essere liberi di costruire nella propria comunità microeconomie che restituiscano dignità alle persone e che si prendono cura dei territori

## Obiettivi

1. inserire criteri di sostenibilità ambientale e sociale nelle politiche di Fiscalità pubblica. Da soli e in rete con altri, come il lavoro con Sbilanciamoci o con il Forum sulle disuguaglianze;
2. denunciare i modelli non sostenibili non solo ambientalmente, ma anche dal punto di vista etico e del rispetto dei lavoratori, i fenomeni di illegalità ambientale e le ecomafie;
3. creare distretti e presidi di economia civile. Abbiamo bisogno di costruire modelli replicabili sul territorio di economia civile, a partire dall'esperienza dei distretti e sviluppando nuove strategie per i nostri presidi e centri di educazione ambientale;
4. incidere sui criteri e sui processi che regolano oggi la Finanza etica e sostenibile per impedire che i fondi finiscano per supportare anche imprese non proprio green e al tempo stesso escludano chi ne avrebbe bisogno e meriti;
5. impegnarsi per la corretta e completa attuazione del Gpp (green public procurement), verso il setto-

re della pubblica amministrazione e delle grandi imprese, per incrementare le filiere economiche connesse con l'economia circolare, e delle materie prime seconde;

6. raccogliere e valorizzare le startup e le esperienze innovative, anche grazie alla collaborazione con università enti di ricerca e con iniziative quali il Premio innovazione amica dell'ambiente;
7. diffondere politiche di sostenibilità ambientale all'interno delle aziende con azioni rivolte alle loro policy interne e verso i dipendenti, attraverso le attività di volontariato aziendale;
8. avviare politiche del lavoro e occupazionali efficaci e funzionali alla riconversione ecologica dell'economia attraverso l'interlocuzione con i sindacati e le associazioni di categoria.

## **Proposte**

*Econobonus e sismabonus. Premiare l'efficientamento energetico.*

L'attuale aumento dell'incentivo fino al 110% non ha pa-

ragioni al mondo ma non è coniugato con la ridefinizione degli obiettivi di efficienza energetica. Si corre così il rischio che i vantaggi siano maggiori per le imprese piuttosto che per le famiglie, poiché non si possono prevedere alle condizioni attuali gli attesi risparmi in bolletta. Per rilanciare davvero il settore chiediamo che siano premiati gli interventi davvero efficienti come l'installazione di impianti da fonti rinnovabili, la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente, l'installazione di reti a banda larga e per le ricariche delle auto elettriche, la semplificazione in materia di Via e partecipazione dei cittadini. Inoltre è necessario non solo agevolare la green economy ma anche attivare meccanismo di contenimento della vecchia politica energetica: escludendo incentivi alle fonti fossili. Senza una chiara penalizzazione delle fonti fossili si corre il rischio di non sfruttare le occasioni che si andranno ad aprire nell'ambito anche della nuova programmazione europea.

### *Edilizia Scolastica*

Chiediamo che questo tempo “extra” che ci ha “regala-

to” senza preavviso la pandemia debba essere immediatamente utilizzato per completare l’anagrafe dell’edilizia scolastica e accelerare diversi interventi. In particolare sarebbe importante utilizzare i mesi di chiusura delle scuole per realizzare indagini diagnostiche dei solai, l’adeguamento alla normativa antincendio, le verifiche di vulnerabilità sismica. La riapertura a settembre di edifici scolastici ancora pericolanti e insicuri, privi di un collaudo sismico e di una vera diagnosi statica, nel corso di una ripartenza così poderosa del Paese Italia, non avrebbe davvero scusa alcuna per essere giustificata.

### *Bonus mobilità*

Il Bonus mobilità previsto nel Decreto Rilancio è certamente un passo importante per incentivare la conversione di una mobilità urbana più green, al tempo stesso non possiamo tacere che il bonus deve diventare strumento democratico per favorire il cambio di paradigma economico e dunque non può essere circoscritto ai soli contesti urbani. Chiediamo che il bonus mobilità sia esteso anche ai residenti nei comuni con popolazione sotto ai 50mila

abitanti, in un progetto di continuità con gli investimenti nelle piste ciclabili, per mettere in campo davvero una svolta nelle città, anche sbloccando le risorse per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni (Legge Rea-lacci). Chiediamo di raddoppiare i chilometri di piste ciclabili (i progetti sono per 2.626 km da sommare ai 2.341 esistenti), realizzando 330,5 km di tram e 154 km di metro-politane.

### *Plastic Tax e strategia per il riciclo di mascherine e guanti in lattice*

Il rinvio della plastic tax è un segnale pericoloso, soprattutto in un periodo storico in cui il consumo di manufatti usa e getta di plastica subirà un'impennata difficile da arginare, che richiede una strategia immediata. La nuova tassa varata con l'ultima legge di bilancio si applica solo ai prodotti usa e getta in plastica vergine e non a quelli realizzati con bioplastiche compostabili o materiali riciclati, e non penalizza il settore sanitario sui dispositivi medici e sul packaging dei prodotti farmaceutici. Riteniamo pertanto necessario proseguire il cammino della tassazione

della plastica pur ritenendo che in un periodo di tale crisi economica si debba assolutamente utilizzare ogni accorgimento necessario per evitare che il peso della tassazione ricada sull'utente finale. Riteniamo inoltre pericoloso incentivare l'utilizzo di mascherine e guanti usa e getta a fronte della possibile offerta di mascherine e guanti sanificabili e riutilizzabili fino a 15 volte senza complicazioni particolari. È sotto gli occhi di tutti l'enorme produzione di rifiuti generata in queste settimane per i quali urge una risposta organizzata.

### *Incentivare il compost domestico e condominiale*

Dopo le esperienze di successo dei Comuni Rifiuti Zero ed alla luce della grave crisi che investirà la popolazione economicamente più fragile riteniamo assolutamente necessaria una legislazione nazionale che promuova gli sgravi tariffari per tutti i cittadini che collaborano nella riduzione dei rifiuti da smaltire. Oltre alle misure che sostengono il reddito dei cittadini a rischio di indigenza dobbiamo definire ogni misura utile a far sì che i servizi pubblici efficienti connessi alla raccolta ed al riciclo dei ri-

fiuti siano meno pagati da ci partecipa di più alla riduzione a monte dei rifiuti così da generare a cascata una riduzione del costo della vita.

### *Pagamento dei servizi ecosistemici*

È sempre più evidente che l'impoverimento del capitale naturale è un costo. La novità dei Pes consiste nel riconoscimento, da parte della società, del ruolo svolto dagli ecosistemi e quindi dell'importanza del mantenimento delle loro funzioni anche attraverso strumenti di mercato. I servizi ecosistemici sono stati classificati nel Millenium Ecosystem Assessment delle Nazioni Unite, e poi ottimizzati nell'iniziativa della Commissione Europea chiamata Cices. Oggi tale classificazione è diventata il riferimento per i sistemi nazionali di contabilità ambientale e per la mappatura dei servizi ecosistemici stessi. La classificazione Cices divide i Se in tre grandi categorie: i servizi di approvvigionamento (cibo, legname e acqua); i servizi di regolazione (controllo dell'erosione del suolo, purificazione dell'acqua, assorbimento dell'anidride carbonica); i servizi culturali (attività turistiche, ricreative, sportive e per l'appunto



culturali). Alcuni esempi di questi Pes nel nostro Paese si possono rilevare negli interventi di manutenzione di aree naturali: pulizie, eliminazione di piante pericolose, piantagioni per la fissazione di Carbonio (le cosiddette “Kyoto forests”), creazione di aree pic-nic o punti di osservazione della fauna, percorsi attrezzati. Sono spesso interventi effettuati da gestori di aree forestali dietro pagamento di singole imprese o associazioni interessate ad un uso ricreativo, sportivo, educativo, culturale di aree naturali. Misure simili che hanno attivato forme di pagamento di Se sono quelle relative alle aree Natura 2000 e all’applicazione della Direttiva-quadro sulle acque (Misura 12) e i pagamenti per servizi agro-climo-ambientali (Misura 10). Gli esperti hanno fatto notare però che le procedure di funzionamento di questi “quasi-Pes” e il ridotto ammontare del pagamento ha fatto sì che l’applicazione è stata molto contenuta. I Pes sono stati formalmente introdotti nell’ordinamento giuridico italiano grazie all’articolo 70 del Collegato ambientale della Legge di Stabilità del 2015 (D.L. 28 dicembre 2015). Manca però a tutt’oggi il decreto attuativo, e quindi la legge non ha effetti concreti. L’articolo 70

di inquadramento della materia afferma che, tramite l’emanazione di uno o più decreti (mai arrivati), senza oneri aggiuntivi per lo Stato, “siano in ogni caso remunerati i seguenti servizi: fissazione del carbonio delle foreste e dell’arboricoltura da legno di proprietà demaniale, collettiva e privata; regimazione delle acque nei bacini montani; salvaguardia della biodiversità delle prestazioni ecosistemiche e delle qualità paesaggistiche; utilizzazione di proprietà demaniali e collettive per produzioni energetiche”. Se questa norma dovesse essere applicata alla lettera, non meno di un terzo del territorio nazionale dovrebbe essere oggetto di una serie diversificata di pagamenti, dal momento che la gran parte delle foreste italiane hanno, infatti, un ruolo positivo nella fissazione di anidride carbonica, nella regolazione del ciclo dell’acqua e nella tutela della stabilità dei suoli. Chiediamo che vengano emanati i Decreti Attuativi del Collegato Ambientale 2015 così da rendere finalmente operativa la legislazione in materia di Pes.

### *Sviluppo e difesa dei piccoli comuni*

Nonostante la grande novità legislativa rappresentata dalla legge Realacci , la n.158/2017 denominata nel suo progetto di legge “Misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti e dei territori montani e rurali nonché deleghe al Governo per la riforma del sistema di governo delle medesime aree e per l’introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ambientali”, dobbiamo registrare che ad oggi ben poco è stato fatto per l’attuazione concreta della norma se non l’accordo fruttuoso con Poste Italiane. Nell’epoca dei distanziamenti sociali come forma preventiva di nuovi shock sanitari riteniamo doveroso riprendere il cammino attuativo della norma per la rivitalizzazione ed il neopoplamento dei borghi attraverso una agenda strategica che difenda i servizi economici, ambientali e di welfare del 70% dei comuni italiani. Chiediamo che il Governo elabori una prima vera strategia fino al 2023, come predisposto nella norma, per rilanciare la vitalità sociale dei piccoli comuni ed avviare lo studio per un prossimo sessennio di azioni di sviluppo

contemperate nella legge (come ad esempio la protezione della filiera corta, la promozione dei centri multifunzionali per i servizi ambientali, la difesa dei cinema e delle edicole dei piccoli paesi ed altro).

## POSITION PAPER 7

# Pace e disarmo

---

Lo sviluppo sostenibile non può essere realizzato senza pace e sicurezza, e pace e sicurezza sono a rischio senza uno sviluppo sostenibile. L'Agenda 2030, in particolare l'obiettivo 16, afferma la necessità di promuovere società pacifiche e inclusive orientate allo sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia e costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli.

Per misurare la distanza dall'affermazione di tale obiettivo un valido riferimento è il Global Peace Index o Positive Peace Index.<sup>27</sup> Ogni Paese ha bisogno di istituzioni e strutture in grado di creare e sostenere società pacifiche. Il "Positive Peace Report 2019", pubblicato da Vision of Humanity analizza la posizione di 163 stati rispetto al citato Obiettivo 16 e aiuta a comprendere quali siano i principali fattori di pace nel mondo e il perché alcuni Paesi riescono a uscire da situazioni di conflitto mentre altri ri-

---

27

<http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/07/GPI-2019web.pdf>

mangono altamente fragili. L'analisi ha l'obiettivo di supportare i governi nella creazione di società più pacifiche e resilienti, in grado di resistere a shock interni ed esterni. Nel progressive Report 2017 la situazione dell'Italia rispetto agli indicatori di Pace positiva era quella riportata nel grafico:



Allo stato dell'evoluzione dell'epidemia di Coronavirus è impossibile formulare precise valutazioni sull'impatto economico, dipende da troppe e ignote variabili.

Questa pandemia sta dolorosamente rivelando le di-

sparità di salute esistenti nelle nostre società: essa avrà la maggiore incidenza sulla vita delle persone che vivono in condizioni di privazione o che affrontano difficili circostanze socio-economiche.

Il concetto di crisi e sicurezza di Stati, regioni e popolazioni si è sempre più intrecciato, durante gli ultimi sei anni, con quello di fragilità: nel 2008 la crisi alimentare, quella energetica e quella economico-finanziaria hanno anticipato in modo tumultuoso trasformazioni politiche rilevanti. Più in generale, l'approccio centrato sul concetto di sicurezza umana ritiene che sviluppo, diritti umani, pace e sicurezza siano "indivisibili e interrelati". Una carenza riscontrata su una di queste dimensioni ricadrà negativamente anche sulle altre.

Nel quadro della globalizzazione queste crisi hanno una tendenza maggiore a propagarsi: le migrazioni, l'inquinamento, il terrorismo, i cambiamenti climatici, le epidemie, i collegamenti economici e finanziari, la criminalità organizzata, i traffici di persone e di armi hanno una dimensione globale più che nazionale e richiedono interventi globali. Il contratto sociale che legittima lo stato di-

nanzi ai cittadini è compromesso in contesti bellici o di particolare fragilità istituzionale. In questa cornice di ampliamento del perimetro di definizione e intervento per promuovere lo sviluppo sociale, economico ed ambientale diventa particolarmente importante includere temi come la libertà dalla violenza, oppressione e ingiustizia. La pace, la sicurezza e il disarmo, lo sviluppo e l'eliminazione della povertà, la protezione dell'ambiente naturale – quale primo bene comune –, i diritti umani, la democrazia e la buona gestione degli affari pubblici si configurano come tessere di un mosaico complesso.

Tuttavia, la pandemia, oltre a rivelare le nostre debolezze, la fragilità della nostra specie, l'inadeguatezza di talune scelte politiche ed economiche, ci ha permesso di assistere ad un'esplosione di volontà, solidarietà e creatività, non così inusuale, ma in questa situazione sicuramente dirompente. Ciascuno ha osservato e magari sperimentato un'attenzione eccezionale alle vulnerabilità e alle fragilità, frutto della potenzialità di pace positiva e dell'impegno di tutti i costruttori di pace maturato nel Paese. Come in altre occasioni, purtroppo drammatiche, abbiamo avu-



to modo di osservare l'enorme patrimonio di pace positiva di cui l'uomo è capace.

Questo patrimonio enorme dove finirà nella post pandemia? Il rischio è che torni nel silenzio operoso che caratterizza la società civile, organizzata e non. La solidarietà, troppo spesso intesa come un accessorio, o come un vezzo filantropico deve essere politicamente valorizzata quale forza creativa e vitale. Se le istituzioni non sapranno raccogliere questo monito sarà più difficile affrontare la crisi anche economica che ci attende. Le rigenerate e ampliate spinte volontaristiche che vengono dalle persone, dal basso, hanno un immenso valore e non debbono perdersi.

Per attuare la Pace Positiva è necessaria un'interazione sostanziale, trasparente e prospettica fra lo Stato, il Terzo settore, i comparti produttivi ed economici, per promuovere paradigmi politici, economici, sociali, culturali che mettano al centro i valori di riferimento dello sviluppo umano sostenibile. È necessaria un'alleanza che rafforzi e rinnovi costantemente la capacità resiliente e pacifi-

ca della società. Le priorità degli interventi, la modalità di gestione, il reperimento delle risorse e tutta la protezione dei cittadini debbono strutturalmente convergere in nuove visioni, che originino dalla centralità dell'uomo in un ecosistema in equilibrio di dignità, diritti e doveri che consideri i deboli come i punti di partenza e non come effetti collaterali.

In Italia ci sono 231 fabbriche di armi comuni e ben 334 aziende sono annoverate nel registro delle imprese a produzione militare. Una sola azienda in tutta Italia che produce respiratori polmonari, per l'acquisto dei quali dipendiamo dall'estero. È cresciuta nell'opinione pubblica italiana ed internazionale la consapevolezza dell'urgenza di un'inversione di rotta, verso una politica attiva di costruzione della pace che passi anche attraverso il ripensamento delle politiche di difesa e delle politiche industriali del settore della produzione di armamenti.

## **Il quadro normativo di riferimento**

A livello Internazionale

*La Carta delle Nazioni Unite:*

1. che, nel Preambolo sancisce, “Noi popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all’umanità, a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell’uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole, ...”;
2. che all’art. 1 indica tra i fini dell’Organizzazione quello di “conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai princìpi della giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace”;
3. che all’art. 2 in particolare al parag. 2 afferma, “I Membri devono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non siano messe in pericolo”, e al parag. 4 “I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla

minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite”;

4. che nell'art. 4 afferma che “possono diventare Membri delle Nazioni Unite tutti gli altri Stati amanti della pace”;
5. *la Dichiarazione universale dei diritti umani, in particolare l'art. 28;*
6. *la Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1970 relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli stati in conformità con la Carta delle Nazioni Unite;*
7. *la Dichiarazione delle Nazioni Unite sul Diritto dei popoli alla pace, adottata dall'Assemblea generale il 12 novembre 1984;*
8. *la Dichiarazione delle Nazioni Unite sul Diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti;*
9. *la Dichiarazione sulla cultura di pace (1999);*

*10. la Dichiarazione delle Nazioni sul Diritto alla pace  
(2016).*

A livello europeo

*Il Trattato sull'Unione Europea più volte richiama la necessità di politiche di pace:*

1. l'art. 2 afferma: “L’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”;
2. l'art. 3, in particolare il parag. 1 precisa: “L’Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli”, e il parag. 5 “Nelle relazioni con il resto del mondo l’Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla

sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite”;

3. l'art. 21, parag. 1: “L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale”.

A livello italiano

*La Costituzione italiana:*

1. l'art. 10, primo comma, “L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto interna-

- zionale generalmente riconosciute”;
2. l'art. 11: “L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”;
  3. l'art. 41: “L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”.
  4. *la legge n° 185/90 e successive modifiche, che introduce nuove norme sul controllo e la trasparenza dei trasferimenti italiani di materiale d'armamento;*
  5. *la Legge 8 luglio 1998, n. 230 Nuove norme in materia di obiezione di coscienza;*
  6. *la Legge 6 marzo 2001, n. 64 Istituzione del servizio civile nazionale finalizzato ai sensi dell'art.1 comma a, a “concorrere, in alternativa al servizio militare obbli-*

*gatorio, alla difesa della Patria con mezzi ed attività non militari” e comma c a “promuovere la solidarietà e la cooperazione, a livello nazionale ed internazionale, con particolare riguardo alla tutela dei diritti sociali, ai servizi alla persona ed alla educazione alla pace fra i popoli”;*

7. *la Legge 11 agosto 2014, n. 125 “Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo”;*
8. *il Decreto del 7 maggio 2015 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale portante su “Organizzazione del contingente dei Corpi civili di pace, ai sensi dell’articolo 1, comma 253, della legge 27 dicembre 2013, n.147;*
9. *la Legge 21 luglio 2016, n. 145 art.1 par.1 Disposizioni concernenti la partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali;*
10. *legge 6 giugno 2016, n. 106 all’art. 8, parag. 1, lettera a) delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale;*



*11. le leggi regionali per la promozione della pace, dei diritti umani e della cooperazione allo sviluppo e gli Statuti di migliaia di Comuni che contengono la cosiddetta “norma pace diritti umani” che appunto riconosce la pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli;*

## **Il Ministero della Pace**

L'orientamento progressivo, negli ultimi 20 anni, verso il settore militare della società Finmeccanica – Leonardo, sotto controllo pubblico, ha comportato la dismissione di settori di avanguardia tecnologica nel campo civile. Ora è il momento di invertire questa scelta valorizzando il capitale di competenze esistente negli obiettivi dell'auspicato green deal. Saranno sempre limitate, simboliche e residuali le risorse destinate ai settori essenziali della salute, della scuola e delle bonifiche ambientali se non smettiamo come Italia di rientrare tra i primi 10 Paesi esportatori di armi pesanti. Bisogna saper distinguere le politiche di difesa dal cedimento agli interessi di gruppi di interesse che spingono a competere sul mercato internaziona-

le degli armamenti fino a vendere tali prodotti alle nazioni in guerra, aggirando il dettato della legge 185/90 che è un esempio di una normativa nata dall'impegno di una società civile coerente e attiva.

La pace deve essere adeguatamente pianificata e sostenuta. I fattori che contribuiscono alla violenza, all'apertura di tensioni e conflitti civili, siano essi fattori attitudinali o comportamentali, o fattori relativi alle più ampie condizioni socioeconomiche, culturali e politiche (Oms, 2002, p.3) possono essere modificati dalle infrastrutture per la pace. L'obiettivo di queste considerazioni è quello di presentare, grazie a scelte strutturali da compiere nel momento presente, con una nuova visione giuridico – politica, l'auspicabile istituzione di un nuovo Ministero della Pace, delineando un nuovo assetto dell'organizzazione ministeriale definita dalla legge Bassanini e sue successive modifiche. Dall'esame delle norme costituzionali, che ancor oggi non hanno trovato una compiuta attuazione, si delinea il ruolo innovativo di un Ministero della Pace, che non solo riteniamo essere la migliore struttura nazionale per l'attuazione del diritto alla pace ma anche per spazi

della Costituzione Italiana mai colmati.

Con l'Istituzione del Ministero della Pace, nasce in sostanza una nuova istituzione per una nuova "era" segnata da una riconversione della politica che si dedichi e riparta dalla sussidiarietà circolare, fatta di vera co-progettazione per la Protezione delle persone, per la Pace Positiva, per un nuovo paradigma di sicurezza e solidarietà universale e che dia finalmente Casa e Dignità ai costruttori di Pace, realizzando così l'obiettivo 16 dell'agenda 2030 per lo sviluppo umano sostenibile.

*Le competenze del Ministero:*

1. promozione di politiche di Pace per la costruzione e la diffusione di una cultura della pace attraverso l'educazione e la ricerca, la promozione dei diritti umani, lo sviluppo e la solidarietà nazionale ed internazionale, il dialogo interculturale, l'integrazione;
2. disarmo, con il monitoraggio dell'attuazione degli accordi internazionali e promuovendo studi e ricerche per la graduale razionalizzazione e riduzione delle spese per armamenti e la progressiva riconver-

- sione a fini civili delle industrie nel settore della difesa;
3. difesa Civile Non Armata e Nonviolenta, con particolare riguardo ai Corpi Civili di Pace al Servizio Civile quali strumenti di intervento nonviolento della società civile, nelle situazioni di conflitto e in contesti di violenza strutturale e culturale;
  4. prevenzione e riduzione della violenza sociale e promozione di linguaggi e comportamenti liberi dall'odio;
  5. qualificazione delle politiche di istruzione rispetto all'educazione alla nonviolenza, trasformazione positiva dei conflitti, tutela dei diritti umani e mantenimento della pace;
  6. mediazione sociale, riconciliazione e giustizia riparativa, promuovendo misure concrete di "riparazione" alla società del danno commesso dal reo.

Il Ministero per la Pace, in collaborazione con altri ministeri e gli altri organi istituiti presso amministrazioni statali, individua azioni coordinate nazionali e costruisce una politica strutturale per la pace.

*Attraverso il ministero si promuovono queste proposte:*

1. una moratoria di un anno sull'acquisto di nuovi armamenti, come promosso dalla Rete per il disarmo, Rete per la pace e Sbilanciamoci. Le spese militari previste per il 2020 sono di 26,3 miliardi di euro, con un aumento del 6% rispetto al 2019. La proposta è di diminuire la spesa militare prevista per il 2020, azzerando completamente per un anno i fondi per nuove armi allocati presso i ministeri della Difesa e dello Sviluppo economico e non dare avvio alla cosiddetta "Legge Terrestre" richiesta dall'Esercito. Complessivamente si tratterebbe di una cifra maggiore di 6 miliardi di euro risparmiati che potrebbero essere immediatamente riconvertiti e investiti per gestire l'emergenza e le fasi post Covid-19, e in particolare: in sanità, educazione, welfare, difesa civile e nonviolenta. Si richiede inoltre il blocco totale di ogni invio o transito di armi verso i Paesi in guerra in conformità alla legge 185/90 e all'appello del segretario generale della Nato sul cessate il fuoco;
2. riconversione economica industriale: si tratta di fi-

nanziare e rendere operativo il fondo per la riconversione già previsto nella legge 185/90. Monitorare le aree di crisi che espongono al ricatto occupazionale da parte del complesso industriale bellico e investire della finalità di riconversione integrale del territorio coinvolgendo i soggetti istituzionali destinati allo sviluppo economico come, ad esempio, Invitalia. La necessaria ridefinizione della strategia di Leonardo è in grado di liberare risorse effettive per un solido piano industriale. Non si tratta di distruggere posti di lavoro ma di moltiplicarne il numero e la qualità in termini di dignità ed effetti redistributivi sul territorio. L'analisi conseguente all'impegno costante e competente proveniente dagli uffici internazionali dei sindacati dimostra che non sono affatto le armi ad assicurare il lavoro. Anzi, la concentrazione in questo segmento produce effetti recessivi dell'economia nel suo insieme;

3. investire nella Difesa Civile non armata e nonviolenta: come richiesto da tempo dalla Campagna "Un'altra difesa è possibile" – promossa dal Tavolo interventi civi-

li di pace, Conferenza nazionale enti di servizio civile, Forum nazionale servizio civile, Campagna sbilanciamoci!, Rete della pace e Rete italiana per il disarmo — è necessaria l'istituzione di un Dipartimento che abbia competenza sulle esperienze di difesa civile nonviolenta;

4. è necessario potenziare il Servizio Civile affinché diventi a tutti gli effetti universale, ovvero affinché tutti quelli che lo desiderino (ad oggi circa 100.000 giovani l'anno) possano effettivamente svolgerlo;
5. questo nella fase post Covid-19 sarà fondamentale;
6. l'attuale riattivazione di circa 23.000 giovani in servizio civile, anche in attività che si discostano da quelle previste da progetto per rispondere alla situazione di emergenza, è stata resa possibile perché si è usciti dagli schemi rigidi dei progetti, per operare con modalità più flessibili e semplici, costruendo in pochissimo tempo nuovi modelli di intervento. Questa esperienza va capitalizzata e trasformata in modalità operativa anche successivamente al 31 luglio e nelle fasi post Covid-19;

7. va data continuità alla sperimentazione dei Corpi Civili di Pace, istituita con la legge n. 147 del 2013 (Legge di stabilità 2014) che ha previsto l'istituzione in via sperimentale di un contingente di corpi civili di pace destinato alla formazione e alla sperimentazione della presenza di 500 giovani volontari da impegnare in azioni di pace non governative nelle aree di conflitto o a rischio di conflitto o nelle aree di emergenza ambientale. I conflitti all'estero su cui intervengono i Corpi Civili di Pace della sperimentazione, ma anche alcuni soggetti della società civile che da anni intervengono in zone di conflitto, promuovendo la prevenzione e la trasformazione nonviolenta dei conflitti, e la protezione delle vittime del conflitto, vanno promosse, sostenute, valorizzate ora più che mai. La pandemia rischia di avere gravi ricadute nel rispetto dei Diritti Umani, soprattutto in alcuni Paesi, di acuire i conflitti, abbassando l'attenzione della Comunità internazionale sugli stessi, isolando ulteriormente i/le Difensori/e dei Diritti Umani.



# Appello della società civile

## Per la ricostruzione di un welfare a misura di tutte le persone e dei territori

---

Mai come in questa terribile congiuntura siamo chiamati a diventare consapevoli di questa reciprocità che sta alla base della nostra vita. Accorgendosi che ogni vita è vita comune, è vita gli uni degli altri, degli uni dagli altri. Le risorse di una comunità che si rifiuta di considerare la vita umana solo un fatto biologico, sono un bene prezioso, che accompagna responsabilmente anche tutte le necessarie attività della cura. Forse abbiamo eroso spensieratamente questo patrimonio, la cui ricchezza fa la differenza in momenti come questi, sottovalutando gravemente i beni relazionali che esso è in grado di condividere e di distribuire nei momenti in cui i legami affettivi e lo spirito

comunitario sono messi a dura prova, proprio dalle basilari necessità della protezione della vita biologica”.<sup>28</sup>

Come società civile sentiamo il dovere di intervenire perché i corpi intermedi che innervano il capitale sociale italiano siano al più presto coinvolti in un grande lavoro di caring, di presa in carico delle famiglie e dei lavoratori colpiti dalla crisi. Viviamo uno sconvolgimento degli stili di vita democratici senza precedenti, uno shock che chiede visione per affrontare non solo l’uscita da esso, ma anche e soprattutto ricostruzione dei legami sociali e il rilancio di una migliore economia a misura d’uomo<sup>29</sup>, un’economia civile<sup>30</sup>, che abbia a cuore la centralità della persona, dei territori ed un’attenzione costante all’ambiente e alla crisi climatica. I rischi di una mancanza di visione sono già intellegibili: da un lato lo sfaldamento dell’Europa non-unita, che ricorrendo e rincorrendo pratiche in-

---

28 Nota sulla emergenza da Covid-19 della Pontificia Accademia per la Vita Pandemia e fraternità universale, 30 marzo 2020

29 V. il Manifesto di Symbola per una Economia a Misura d’Uomo [https://www.symbola.net/wpcontent/uploads/2020/01/2020.01.23.Vita\\_it\\_Manifesto\\_di\\_Assisi.pdf](https://www.symbola.net/wpcontent/uploads/2020/01/2020.01.23.Vita_it_Manifesto_di_Assisi.pdf)

30 V. Appello della Scuola di Economia Civile “E’ tempo di una nuova responsabilità di Impresa” <https://www.scuoladieconomicivile.it/appello-allitalia-civile/>

sostenibili di austerità consentirà alle forze populiste di cogliere l'occasione dell'emergenza sanitaria per avanzare e dettare le proprie regole contro i legami solidali degli uomini e delle donne del mondo e la loro libertà; dall'altro il rischio che la criminalità organizzata aggredisca diverse aree del nostro Paese, soprattutto dove essa è già collocata come corpo intermedio antagonista allo Stato, rispondendo per prima ai bisogni improvvisi ed urgenti di coloro che già prima dell'arrivo del Covid-19 vivevano una condizione di pre-crisi, di precarietà economica e sociale, e che oggi sono immediatamente caduti nel ricatto dell'usura. Uno stesso rischio con due facce: l'Europa che rischia di tardare a dare risposte comunitarie alle crisi nazionali dei paesi colpiti dal Coronavirus, l'Italia che con i suoi aiuti sociali innestati nell'apparato burocratico esistente rischia di perdere la competizione con le reti della criminalità organizzata. Chiediamo come società civile italiana di essere coinvolti nel presidio e nella rinascita dei tessuti sociali stravolti.

Al Governo si chiede di essere da subito interlocutori ai tavoli dove si discute la FASE 2, si chiede che i corpi inter-

medi del sociale abbiano voce per il loro sapere sociale e le loro pratiche di prossimità necessarie a qualsiasi ipotesi di ripresa.

Chiediamo al Governo di riconoscere un ruolo ai presìdi locali del nostro Capitale Sociale attivando in tutti i Comuni percorsi personalizzati, familiari e territoriali, percorsi in cui il Terzo Settore venga coinvolto nella progettazione sociale territoriale attraverso piani strategici territoriali e misure personalizzate.

La crisi si annuncia tale che non basterà la semplice distribuzione di beni materiali affidata al Terzo Settore, occorrerà parlare di riconversione e ricostruzione delle nostre economie globali e locali.

Riprendiamo oggi il cammino di quel dialogo proficuo tra laici e cattolici che ha portato alla vera e indiscussa riforma del nostro Stato Sociale, l'Istituzione del Servizio sanitario Nazionale, la Legge 833 del 1978. Un servizio che quel Legislatore aveva centrato nel rapporto tra salute e territorio e la cui lenta e colpevole implosione è stata smascherata dalla attuale emergenza in cui il rapporto tra salute e territorio è tornato ad essere centrato sul paradigma

centralizzato dell'ospedale, trascurando le cure domiciliari e i presidi territoriali di presa in carico.

Oggi viviamo una nuova occasione per far ripartire quel dialogo. È una nuova occasione perché l'Italia ricorra al suo senso di comunità nazionale, correggendo a livello nazionale la disuguaglianza dei regionalismi, e facendo affidamento all'architrave della sua sussidiarietà, la vicinanza del Terzo Settore ai bisogni delle persone e dei territori. Nella Fase 2, e fin da ora, ci aspettiamo di essere convocati per il bene dell'Italia a collaborare con le politiche pubbliche ed avere così la possibilità di presentare proposte operative.

*Roma, 17 aprile 2020*

# Firmatari

## **Reti nazionali**

**Angelo Righetti**, *Fondatore della Rete di Economia Sociale Internazionale*

**Angelo Moretti**, *Presidente Rete Economia Sociale Internazionale e Presidente Consorzio Sale della Terra*

**Alberta Basaglia e Maria Grazia Giannichedda**, *Fondazione Franco e Franca Basaglia*

**Andrea Morniroli**, *Forum delle Disuguaglianze e delle Diversità*

**Antonio Corbari**, *Presidente AIAB, Associazione Italiana Agricoltura Biologica*

**Carlo Borgomeo**, *Presidente Fondazione con il Sud e Presidente Impresa Sociale con i Bambini*

**Carlo Borzaga**, *Presidente Euricse*

**Don Francesco Soddu**, *Direttore Caritas Italiana*

**Don Marcello Cozzi**, *Presidente Fondazione Nazionale Interesse Uomo, Onlus di Potenza*

**Don Virginio Colmegna**, *Presidente Fondazione Casa della Carità*

**Enzo Costa**, *Presidente nazionale Auser*

**Ermete Realacci**, *Presidente Fondazione Symbola*

**Ernesto Preziosi**, *Presidente Argomenti2000*

**Gabriella Raschi**, *Presidente nazionale Gruppi di  
Volontariato Vincenziano - AIC Italia*

**Giovanna Del Giudice**, *Presidente Conferenza Salute  
Mentale Franco Basaglia*

**Giovanni Battista Costa e Leonardo Becchetti**,  
*NEXT Nuova Economia per Tutti*

**Giovanni Paolo Ramonda**, *Responsabile generale  
Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII*

**Gisella Trincas**, *Presidente UNASAM*

**Giulio Santagata**, *Rete di Economia Sociale  
Internazionale*

**Ivan Stomeo**, *Presidente Fondazione Futurae Onlus*

**Luciano Carrino**, *Presidente Kip School International*

**Luigi Scarola**, *Centro per l'Economia Sociale-Nomisma*

**Luigino Bruni ed Elena Granata**, *Scuola di Economia  
Civile*

**Maria Grazia Guida**, *Presidente Associazione Amici  
Casa della Carità*

**Matteo Truffelli**, *Presidente Azione Cattolica Italiana*

**Patrizio Gonnella**, *Presidente Associazione "Antigone"*

**Pietro Vittorio Barbieri**, *Membro del Comitato*

*Economico e Sociale Europeo, Bruxelles, Belgio*

**Riccardo Bonacina**, *Fondatore e Coordinatore editoriale  
di Vita NoProfit*

**Riccardo De Facci, Marina Galati, Caterina Pozzi**,

*Presidenza CNCA, Coordinamento Nazionale Comunità di  
Accoglienza*

**Roberto Rossini**, *Presidente ACLI*

**Rosanna Mazzia**, *Presidente Associazione Borghi  
Autentici di Italia*

**Salvatore Cacciola**, *Presidente BioAS, Associazione  
Nazionale Bioagricoltura Sociale*

**Sindaci** della *Rete dei Piccoli Comuni del Welcome*

**Stefano Ciafani**, *Presidente Legambiente Onlus*

**Stefano Zamagni**, *Presidente della Pontificia Accademia  
delle Scienze Sociali*

**Vito D'Anza**, *portavoce nazionale del Forum Salute  
Mentale*



## **Reti locali**

**Alessandro Sirolli**, *Presidente 180Amici L'Aquila*

**Angela Natoli**, *Coordinatore per la rete sociale e la progettazione della Società Cooperativa sociale Libera.. mente, Palermo*

**Antonio D'Alessandro**, *Presidente del Consorzio Parsec*

**Antonio Sanfrancesco**, *Presidente Società Cooperativa Sociale FILEF Basilicata*

**Aloisa Moncada di Paternò**, *vice Presidente dell'Associazione "Palermo Mediterranean Gateway, rigenerazione sociale"*

**Cesarino Zago**, *già Direttore del Distretto sanitario 1 di Trieste*

**Cristina Netto**, *del Gruppo di ricerca e scientifico sui Budget di Salute di Angelo Righetti*

**don Giacomo Panizza**, *fondatore "Comunità Progetto Sud" di Lamezia Terme*

**don Mauro Frasi**, *Responsabile Casa Famiglia Caritas del gruppo Reti della Carità*

**don Nicola De Blasio**, *Direttore Caritas Diocesana di Benevento*

**don Paolo Luigi Zuttion**, *Presidente Associazione di Solidarietà Internazionale Jobel Onlus*

**Elena De Filippo**, *Presidente Cooperativa Sociale Dedalus*

**Franco Rotelli**, *Psichiatra già Presidente Commissione Sanità del Consiglio Regionale Friuli Venezia Giulia*

**Gaetano Giunta**, *Segretario generale Fondazione Comunità di Messina*

**Gianni Tognoni**, *Dipartimento di Rianimazione ed Emergenza, Università di Milano*

**Giorgio Marcello, Sabina Licursi, Emanuela**

**Pascuzzi**, *Dipartimento di Scienze politiche e sociali, Università degli Studi della Calabria*

**Giovanni De Plato**, *Psichiatra*

**Giuseppe La Rocca**, *Direttore Fondazione di Comunità di Agrigento e Trapani*

**Leandro Limoccia**, *Presidente Collegamento Campano Contro le Camorre*

**Lidia De Sanctis**, *Associazione “Volontariato Giuseppe Tedeschi” Campobasso*

**Livia Zaccagnini**, *Operatrice culturale*

**Luciana Delle Donne**, *Ceo Fondateur “Made in Carcere”*

**Marco Gargiulo**, *Consigliere Fondazione “Ebbene”*

**Maurizio Bonati**, *Responsabile del Dipartimento di Salute Pubblica, Istituto di Ricerche Mario Negri, Milano*

**Michele Petrarroia**, *Presidente ANPI Basilicata*

**Paola Capoleva**, *Presidente del CSV Lazio*

**Pietro Pellegrini**, *Direttore Dipartimento Assistenziale Integrato Salute Mentale Dipendenze Patologiche Ausl di Parma*

**Salvatore Soresi**, *già professore ordinario presso il Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia Applicata Università degli Studi di Padova*

**Simmaco Perillo**, *Presidente Consorzio Nuova Cucina Organizzata (NCO)*

**suor Aurelia Raimo**, *Responsabile dell’Ufficio di Progettazione e Sviluppo per l’Istituto delle Figlie di Maria Ausiliatrice della Provincia dell’Italia Meridionale (Campania, Puglia, Calabria, Basilicata), Malta e Albania.*

**suor Maria Rosaria Tagliaferri**, *Provinciale per l’Istituto delle Figlie di Maria Ausiliatrice (Salesiane di Don Bosco) Italia Meridionale (Campania, Puglia, Calabria, Basilicata), Malta e Albania*

# Una nuova forma di coesione sociale

di **Luigino Bruni**

*Nel mezzo della pandemia, in una piazza San Pietro straordinariamente spopolata e spogliata dal virus, Papa Francesco ha presentato questo periodo duro degli uomini, questo kronos, come una tempesta che ha investito tutte le donne e gli uomini del mondo. Una tempesta terribile, acque infuriate in cui, ha detto il pontefice, “nessuno si salva da solo”.*

*Il senso dell'appello per la Ricostruzione di un Welfare a misura di tutte le persone e i territori appare come un genuino tentativo di donne e uomini che provano a costruire un'arca per affrontare la tempesta. Un'arca in cui provare a mettere in salvo gli ultimi ed i più fragili. Entrano in questa arca i detenuti, gli anziani, i disabili, le persone disoccupate, i giovani disorientati, le donne violate, i giocatori patologici, i bambini allontanati dalle scuole, le*

*madri, i padri, i figli, ma anche le terre abbandonate e violentate, i fabbricanti di pace, gli economisti, i medici, gli infermieri, tutti gli operatori del welfare. Cosa c'è di nuovo in questa alleanza? Il tentativo di rispondere ad una chiamata inedita della storia e la speranza che le separazioni e le disuguaglianze del "mondo di prima" siano travolte, almeno in parte, dalla tormenta.*

*Nei sette position paper la società civile prova a tracciare nuove forme della coesione sociale e dell'ecologia integrale: cambiare i territori a partire dagli ultimi, non per gli ultimi, ma a partire dalla loro straordinaria spinta al cambiamento. Il welfare che qui si disegna è molto diverso da quello attuale perché personalizzandosi dentro ai legami comunitari tende a mettere al centro le relazioni prima delle prestazioni, le vocazioni di ognuno prima che le strutture rigide in cui abbiamo incasellato il disagio degli uomini e delle donne.*

*Sono i detenuti nella loro profonda esigenza di ritornare alla libertà ed alla socialità che cambiano e migliorano i sistemi penali sono le persone con disabilità e le loro famiglie a umanizzare l'economia, rendendola inclusiva, sono le*

*comunità ai margini che disegnano nuovi orizzonti per la green economy, nel loro sogno di continuare a vivere nelle terre disabitate.*

*È nelle pratiche di accoglienza diffusa dei Comuni lo spirito buono dell'Italia che apre a nuovi futuri di pace e di progresso. In questo appello tante piccole arche si sono unite nella speranza di poter cogliere un nuovo kairos, un tempo favorevole al cambiamento. Non una semplice manovra finanziaria, ma una conversione possibile, dove non è il denaro a guidare la ripresa, ma il capitale sociale.*

