



Osservazioni e Proposte

Memoria concernente  
osservazioni e proposte del  
Consiglio Nazionale dell'Economia  
e del Lavoro sull'inclusione  
economica e sociale delle periferie

Audizione del Prof. Renato Brunetta  
presso la Commissione parlamentare di  
inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo  
stato di degrado delle città e delle loro periferie

6 febbraio 2024



## Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro concernenti l'inclusione economica e sociale delle periferie

(ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10, lettere a, f)

La presente memoria è predisposta ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936, in particolare dell'articolo 10 (Attribuzioni), lettera a), che attribuisce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro il compito di esprimere valutazione e proposte sui più importanti documenti e atti di politica e di programmazione economica e sociale, e lettera f), che stabilisce che il Consiglio contribuisca all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale.

### Premessa

La decisione assunta dalla Camera dei Deputati di procedere alla ricostituzione di una Commissione che aveva dato ottima prova di sé già nella XVII Legislatura, producendo in poco più di un anno un lavoro intenso, diffuso e qualificato ed elaborando una serie di proposte assolutamente condivisibili e ponderate, va nel segno giusto di restituire alla questione delle periferie la sua giusta centralità, nell'ottica di fornire a Parlamento, Governo e sistema delle autonomie locali un contributo di visione e di *governance*.

Le osservazioni conclusive emerse dall'attività svolta nella XVII Legislatura avevano infatti già individuato la necessità di pervenire alla definizione di una **strategia globale di intervento**, inquadrando nel tema della rigenerazione urbana l'insieme dei "programmi complessi che privilegiano l'intervento in comprensori già costruiti al fine di rendere vivibile e sostenibile lo spazio urbano, di soddisfare la domanda abitativa e di servizi, di accrescere l'occupazione e migliorare la struttura produttiva metropolitana" e, conseguentemente, di assicurare la maggior parte della popolazione, che risiede proprio nelle aree periferiche.

L'indicazione a suo tempo data a Governo e Parlamento è stata dunque quella di avviare un percorso coerente e duraturo, nazionale e locale – imperniato sui tre concetti chiave **ascolto/partecipazione/coinvolgimento** – volto a un integrale ripensamento delle politiche urbane, che preveda innanzitutto la individuazione di un modello di *governance* chiara e praticabile, in grado di assicurare il **coordinamento orizzontale e verticale** delle diverse responsabilità istituzionali per ri-pianificare i programmi di intervento contenuti nelle diverse misure legislative e finanziarie adottate dai vari Governi negli ultimi anni.

Da parte sua il CNEL, che ha iniziato la sua XI Consiliatura il 22 settembre 2023, in prossimità e quasi in coincidenza con la piena operatività della Commissione, a questi stessi temi oggetto e scopo del mandato conferito dalla Camera dei Deputati, ha voluto doverosamente attribuire un ruolo di estrema significatività all'interno del **Programma di Attività** della Consiliatura approvato con voto unanime dall'Assemblea svoltasi il 22 novembre 2023, individuando espressamente la Commissione stessa quale soggetto principale con cui collaborare.

### **Il contributo del CNEL al dibattito sulle periferie**

L'attenzione che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro intende rivolgere alla questione delle periferie nella XI Consiliatura rappresenta il logico e coerente sviluppo dell'impegno che il CNEL ha già dispiegato con competenza e originalità fin dagli anni '90, divenendo per certi versi un punto di riferimento per chi nel corso degli ultimi anni ha affrontato a livello istituzionale, economico o sociale questo tema.

Risale infatti a quegli anni il protagonismo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro realizzatosi nell'ambito dei c.d. "*patti territoriali*", ideati per accompagnare e stimolare lo sviluppo locale concertato nel Mezzogiorno d'Italia.

Quell'esperienza si è dimostrata positiva, sotto tutti gli aspetti, non solo e non tanto per le risorse messe a disposizione delle aree più fragili del Paese ma per la sua visione "*relazionale*" dello sviluppo sociale e della crescita economica. La ricchezza - si diceva allora - è nelle relazioni, nella volontà e nella capacità di ricucire un modello di confronto tra i soggetti intermedi del territorio e delle comunità, nella politica, nella rappresentanza, nelle associazioni del volontariato, nelle istituzioni religiose. Da qui l'espressione "*patto*", per lasciar fuori la logica "*contrattuale*" dello scambio tra interessi valorizzando invece la capacità delle "*periferie*" di immaginare uno sforzo comune e condiviso.

Analogamente, in quegli stessi anni, il CNEL ha offerto un contributo originale e qualificato attraverso una serie di osservazioni e proposte anche sui "*contratti di quartiere*", lo strumento per il recupero delle periferie contenuto nell'accordo per il lavoro sottoscritto il 24 settembre 1996 tra Governo e parti sociali, individuando anche criticità oggi pienamente in atto nelle periferie urbane.

Già in tale contesto il CNEL, formulando le proprie osservazioni e proposte, evidenziava infatti come "*in queste realtà si realizza un coagulo così forte di contraddizioni al punto che quotidianamente viene messa a dura prova l'affermazione di una convivenza sociale fondata su una moderna concezione dei diritti di cittadinanza*" e che "*in molte*

*situazioni il rischio che si sta delineando è quello di una lacerazione profonda nel tessuto connettivo della collettività urbana”.*

Osservazioni che sebbene datate, appaiono quanto mai attuali, come quella riferita a un tessuto territoriale *“troppo spesso privo di difese individuali e collettive, in cui trovano alimento comportamenti devianti ed in cui si insinua la criminalità organizzata determinando vincoli di appartenenza alternativi e sostitutivi a quelli che fanno del senso di appartenenza ad una collettività urbana una espressione alta di democrazia”* che potrebbe essere esemplarmente utilizzata, ad esempio, anche per la recente vicenda di Caivano.

L'intuizione dell'epoca, poi non integralmente attuata o perlomeno non nella misura inizialmente prevista e che conserva tuttora *in nuce* una sua forte validità di fondo, era quella di un **approccio metodologico integrato** *“capace di agire non solo sugli aspetti fisici del degrado, siano essi edilizi, urbanistici ed ambientali, ma anche sulle questioni sociali nei più rilevanti aspetti dell'occupazione e della emarginazione; fortemente innovativo in quanto fondato sulle capacità dell'ente locale di costruire una efficace strategia partecipativa dell'insieme dei soggetti che vivono la realtà del quartiere”.*

Il tutto con una specifica e duplice attenzione, in particolare, da un lato alla *“introduzione di nuove tecnologie, quali quelle per il risparmio energetico e per la riqualificazione ambientale, mirate ad interventi in quei quartieri che presentino particolari condizioni di degrado e sociale e ambientale”*; dall'altro al necessario protagonismo degli stessi *“abitanti di ogni singolo quartiere, nelle loro diverse forme di espressione, favorendo così una crescita del progetto medesimo attraverso il dibattito, la discussione ed il coinvolgimento dei diretti destinatari dell'iniziativa”.* *“La riuscita del progetto – concludeva allora il CNEL – risiedeva, quindi, soprattutto nei Comuni e nella loro capacità di attivare attorno a questa risorsa soggetti quali il mondo del volontariato, della solidarietà sociale, delle organizzazioni non-profit”.*

Un approccio *ante litteram* dunque che potrebbe tranquillamente essere ascritto a pieno diritto alla **“Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile”**, di recente approvata dal Governo, di cui si riassumono di seguito le caratteristiche essenziali, perché da esse – ad avviso del CNEL – si può e si deve ripartire anche in questa nuova fase di attenzione istituzionale:

- ruolo dei *“contratti di quartiere”* come strumento capace di inserirsi a pieno titolo nella **lotta alla illegalità ed alla attività malavitose;**

- connotazione dell'iniziativa significativamente innovativa in quanto fondata sulle capacità di costruire una **efficace strategia partecipativa dell'insieme dei soggetti che vivono la realtà del quartiere;**

- riconoscimento, come elemento costitutivo del programma, del **coinvolgimento e della partecipazione a livello locale** - anche in termini formali - delle forze sociali, delle altre forme di rappresentanza civica, delle associazioni di utenti, dei cittadini al fine di far emergere bisogni e priorità;

- **responsabilizzazione dei decisori pubblici**, a partire dagli Enti locali. nelle diverse espressioni ed ai vari livelli di governo e di spesa, articolando con maggiore chiarezza i rapporti interistituzionali e il modello di governance multilivello.

## Osservazioni

Il quadro delineato in base all'*expertise* consolidata nel tempo dal CNEL e all'attività pregressa ed attuale della Commissione, unita ad un'analisi approfondita svolta in merito agli specifici strumenti di finanziamento previsti in materia di riqualificazione delle periferie, ci consente oggi di esprimere alcune **osservazioni e proposte** sulle quali – come già avvenuto in passato – il CNEL non solo è disponibile a svolgere come di consueto il proprio ruolo di alta consulenza tecnica previsto dall'art. 99 della Costituzione, ma altresì ad assicurare attraverso il **pieno e proattivo coinvolgimento dei corpi intermedi di cui rappresenta la "casa"** anche a livello operativo, rinnovando quel protagonismo delle forze sociali, economiche e del volontariato che già in passato è stato di estrema utilità al Paese attraverso la stagione feconda dei *"patti territoriali"*.

Paradossalmente, rispetto ad altri contesti e tempi, non è l'elemento finanziario-economico che difetta al nostro Paese. Ed infatti, anche senza considerare lo straordinario apporto del PNRR, già nel corso degli ultimi anni, **significativo è stato l'impegno in termini di risorse finanziarie dedicate alle periferie.**

Ci si riferisce in particolare al *"Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate"* previsto dalla legge di stabilità del 2015 e al *"Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia"*, introdotto dalla legge di stabilità per il 2016.

Si tratta di programmi che hanno comportato attribuzione di **finanziamenti complessivamente pari a circa 2,5 miliardi di euro** e la cui attuazione in alcuni casi è tuttora in corso a causa di una serie di **disfunzioni burocratiche e amministrative** rilevate anche dalla **Corte dei Conti**, poi ulteriormente trascinate anche a causa dell'insorgere del COVID.

Obiettivi e scopi di “Piano” e “Programma”, convergenti e per alcuni aspetti anche sovrapponibili, corrispondono perfettamente all’analisi già svolta dalla Commissione nella sua pregressa attività e ai compiti di quella costituitasi con la nuova Legislatura.

Parimenti rilevante, in termini di contenuti del **PNRR** e in stretta connessione con il tema periferie, è poi l’intervento denominato “*Piani urbani integrati*” dedicato alle periferie delle Città Metropolitane, che prevede una **pianificazione urbanistica partecipata**, con l’obiettivo di trasformare **territori vulnerabili** in città *smart, inclusive e sostenibili*, avvalendosi in maniera sistematica dell’istituto della **co-progettazione con il Terzo settore** ai sensi dell’art. 55 decreto legislativo 3 luglio 2017 n.117 (Codice del Terzo settore).

Obiettivo primario anche in questo caso è recuperare spazi urbani e aree già esistenti allo scopo di migliorare la qualità della vita promuovendo processi di **partecipazione sociale e imprenditoriale in grado di restituire alle comunità una identità** attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche con particolare attenzione agli aspetti ambientali.

I “*Piani urbani integrati*”, inizialmente finanziati con **2,5 miliardi di euro**, a seguito della revisione del PNRR da parte della Commissione europea legata all’analisi dello stato di effettiva attuazione, hanno subito una **riduzione significativa** in termini di risorse assegnate, che ci si augura possa essere largamente se non totalmente recuperata in esito alle interlocuzioni attualmente in corso tra Governo ed enti locali.

Se quindi, come evidenziato, il quadro delle risorse disponibili sopra delineato e peraltro niente affatto esaustivo (si pensi ad esempio al **Fondo “Sport e Periferie”** e ad altre risorse nazionali e comunitarie disponibili in ambito sociale, formativo e di inserimento lavorativo e professionale anche a livello regionale) appare se non altro sufficiente a contrastare con efficacia la potenziale e progressiva erosione del tessuto sociale comunitario di buona parte delle nostre aree periferiche e metropolitane, dirimente se non esiziale per la buona riuscita di ogni programma di investimento di questo tipo è la **capacità di costruire modelli di sviluppo sociale inclusivo veramente partecipati e in grado di innescare un circuito virtuoso nei processi di rigenerazione del tessuto connettivo identitario dei nostri quartieri**.

Si tratta di tentare di **ricostruire e ripristinare** – mutuando termini e concetti già utilizzati in economia – **veri e propri circuiti locali di produzione e distribuzione** di quelli che definiamo “*beni relazionali*”, prodotti immateriali, ma altrettanto preziosi e infungibili che possono nascere esclusivamente dalla **condivisione volontaria e reciproca posta in essere da singoli cittadini, gruppi informali, realtà territoriali, sociali e del volontariato**.

E' su questi temi e su questa **sfida** che il CNEL è pronto, al di là della consapevole disponibilità ad assicurare il proprio patrimonio conoscitivo e consulenziale ai diversi decisori pubblici, a dare un **segnale importante, operativo, visibile e soprattutto misurabile**.

Partendo da strumenti ed esperienze in cui il CNEL ha quindi avuto parte significativa e determinante quali i *"patti territoriali"* e i *"contratti di quartiere"*, innovando nei **metodi operativi** grazie ad esempio all'istituto della **co-programmazione tra enti pubblici e terzo settore** di recente introdotto e valorizzando anche l'apporto spesso trascurato, ma anch'esso significativo di altre tipologie di enti pubblici non territoriali quali ad esempio le **ex IPAB** e le **ASP**, si può avviare e definire, già nei prossimi mesi, un **cantiere** di impegno comune e condiviso imperniato su un **rinnovato protagonismo** di tutti i **corpi intermedi** sui territori periferici del nostro Paese, a partire da alcune aree in cui l'intervento più che urgente appare ormai irrinviabile.

Tutto ciò a partire – ma non solo - da **Caivano**, dove allo straordinario **impegno infrastrutturale** posto in essere dal Governo, è necessario accompagnare la fase di **rigenerazione urbana e immateriale** delle strutture sportive con un grande percorso di **partecipazione sociale** in grado di innervare e far fermentare positivamente il tessuto associazionistico laico e religioso già presente, fino a renderlo progressivamente autosufficiente anche a **livello gestionale e manageriale**.

Ci sono infatti – e in questo senso ancor più preziosa può essere l'azione di ricognizione e monitoraggio che sta già svolgendo la Commissione - tante altre potenziali *"Caivano"*, dove ormai ben evidenti sono i segnali di **progressiva irreversibilità** dei fenomeni di **infiltrazione criminale** o di **destrutturazione della convivenza sociale**; così come, d'altro canto, anche luoghi e contesti esemplari di **fuoriuscita dal tunnel della soggezione alla criminalità**, quali quelli delle periferie romane di Ostia e Montespaccato, dove ad esempio con il Programma *"Talento & Tenacia"* di Asilo Savoia – non a caso già oggetto di una visita della Commissione – si è riusciti ad innescare una significativa partecipazione popolare sfociata addirittura nel primo esempio di *"azionariato popolare sportivo"* imperniato sul binomio **legalità e inclusione**.

## **Conclusioni e proposte**

Alla luce delle osservazioni svolte, di seguito si formulano alcune conclusioni e proposte atte a comporre e delineare l'*iter* di un impegno comune in grado di condurre entro l'anno ad alcuni primi risultati di concreta evidenza:

- a) è urgente un'opera di **riorganizzazione** chiara e trasparente rispetto all'intersecarsi e sovente al sovrapporsi di **agende, piani e programmi in materia di periferie**, volta alla **omogenizzazione** degli interventi e alla **razionalizzazione** dei diversi fondi di varia natura, all'insegna dei principi di **complementarietà, sussidiarietà, responsabilità**, inserendo necessariamente questo tema all'interno della più complessiva **strategia nazionale di sviluppo sostenibile**, in coerente e logica **integrazione** con le politiche di prevenzione e contrasto delle forme di progressiva **"desertificazione"** delle **aree svantaggiate** in termini di beni, servizi e occupazione;
- b) è necessario **affiancare agli investimenti per le "infrastrutture sociali"** e a quelli per **servizi di pubblica utilità** quali il progetto **"Polis"** di **Poste Italiane**, previsti dal PNRR e dagli altri strumenti di intervento già contemplati dalla pregressa normativa (**"Piano"** e **"Programma"**) e dalle risorse destinate al terzo settore, **due ulteriori strumenti**: di **metodo** per il coinvolgimento nella definizione di priorità e programmi dei cosiddetti corpi intermedi; di **impianto** per costruire insieme al capitale infrastrutturale anche un **"capitale relazionale"**;
- c) va quindi valorizzato e reso sistemico e strutturale **l'apporto delle forme di auto-organizzazione dei cittadini e dei corpi intermedi** attraverso la **modellizzazione** di esperienze già validate soprattutto rispetto alla **sostenibilità, durata e capacità di resilienza e diffusione**, così come il **ruolo del terzo settore**, passando sempre più dall'istituto della **co-progettazione** a quello della **co-programmazione**;
- d) in coerenza con il recente riconoscimento in Costituzione, lo **sport di base, a partire da quello di squadra**, può rappresentare – come confermato da esperienze quali quelle di periferie problematiche come Ostia e Montespaccato – uno degli **strumenti privilegiati per il recupero alla partecipazione delle fasce giovanili**, anche in chiave di prevenzione e contrasto delle gravi forme di **devianza e criminalità minorile** in progressiva ascesa.

Su questi temi, in coerenza con le proprie attribuzioni e con riferimento al **Programma di attività della XI Consiliatura**, il CNEL quale **"casa"** dei corpi intermedi, grazie alla fitta rete di **accordi interistituzionali** con le principali Amministrazioni centrali, il sistema delle autonomie locali, i centri di ricerca e formazione, intende quindi dare vita ad una **iniziativa** in grado di innescare anche in via **sperimentale**, grazie all'adesione di tutte le forze sociali che lo compongono, un **modello evolutivo di intervento partecipato** che valorizzi le esperienze precedenti di successo dei **"patti territoriali"**, a partire da alcune aree prioritarie.

In particolare:

- a) per accrescere il capitale e i servizi relazionali il CNEL ha già avviato un'azione tesa a mettere a punto e a sottoscrivere alcuni *"accordi interistituzionali"* anche come **base di confronto e di ascolto** per la futura progettazione da parte dei competenti decisori pubblici di un **piano di intervento "integrato" per le periferie**;
- b) per valorizzare l'esperienza trascorsa dei *"patti territoriali"* (mettendone anche in evidenza eventuali difetti o fragilità) il CNEL intende promuovere e condurre un significativo approfondimento per immaginare e condividere un **modello di "Patto per le periferie"**, partendo dagli investimenti destinati alle periferie dal **PNRR**;
- c) per dare senso e significato alle espressioni come *"servizi relazionali"*, *"capitale relazionale"*, *"investimenti relazionali"* il CNEL insieme ai centri di ricerca pubblici e privati, alle università e alle organizzazioni rappresentate nel Consiglio intende approfondire, nel concreto, come i corpi intermedi, in uno scenario profondamente diverso da quello degli anni Novanta (per la presenza dei nuovi media, per le trasformazioni sociali, per le dinamiche economiche e produttive) possono divenire un **nuovo motore della crescita economica nelle aree più fragili del Paese** proprio a partire dall'analisi delle principali esperienze in corso per la loro riqualificazione sociale.
- d) recuperando ed innovando l'approccio dei *"patti territoriali"* e dei *"contratti di quartiere"*, il CNEL, per garantire che accanto agli investimenti necessari in nuove infrastrutture sociali siano garantiti anche gli imprescindibili investimenti *"relazionali"* e lo sviluppo del capitale relazionale che è alla base della crescita di occupazione e reddito, intende contribuire, insieme a tutti gli *stakeholder* di riferimento, a progettare e alimentare la **formula del "Patto di periferia"**.