

Il modello Milano tra punti di forza, debolezze e opportunità

Ivan Lembo

RPS

La relazione sull'attività svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni delle periferie nel nostro paese fornisce l'opportunità di analizzare quello che è avvenuto e sta avvenendo nel territorio milanese. Milano ha di fronte a sé una grande sfida e una grande responsabilità: mettere in campo azioni, progettualità, politiche in grado di ridurre le disuguaglianze, creare opportunità e percorsi di inclusione per gli abitanti delle sue periferie. In questo quadro, dopo aver

sinteticamente definito il contesto milanese da un punto di vista economico e sociale, obiettivo dell'articolo è, in primo luogo, descrivere i progetti e i percorsi messi in campo dagli attori istituzionali e sociali del territorio; in secondo luogo, mettere in evidenza i punti di forza e quelli di criticità di quello che può essere definito il «modello Milano». Infine, ultimo obiettivo è quello di proporre alcune azioni che possono rafforzarne gli aspetti positivi, contrastandone le debolezze.

1. Analisi del contesto

Viviamo un'epoca in cui le disuguaglianze e l'impoverimento delle periferie sono la questione su cui si gioca la sfida per città più giuste, più inclusive e una società più equa.

La relazione sull'attività svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni delle periferie nel nostro paese rappresenta quindi qualcosa di molto importante, non solo per l'attenzione mostrata nei confronti del tema, ma anche, e soprattutto, perché consente di sviluppare approfondimenti e ragionamenti su quello che è avvenuto e sta avvenendo nelle città italiane.

In questo contributo l'attenzione sarà focalizzata su Milano che, dopo aver resistito, pur tra molte difficoltà, agli anni più bui della crisi economica e sociale iniziata nel 2008, si presenta oggi come un'area metropolitana in forte ripresa. Come è stato messo in evidenza, il confronto con le altre città italiane è impietoso. I giovani e le imprese scelgono Milano, le politiche di lungo corso hanno dato frutti tangibi-

li, e alle vocazioni tradizionali di Milano, come produzione, finanza e servizi, si sono affiancate negli ultimi anni vocazioni marcatamente immateriali: ricerca, innovazione, comunicazione, creatività (Carrubba, 2018). Le università milanesi attirano moltissimi giovani e l'occupazione, nonostante sia trainata da contratti a tempo determinato, è decisamente in risalita, tornando a livelli pre-2008 (il tasso di occupazione complessivo ha raggiunto il 69,5% nel 2017 contro il 68,2% di dieci anni prima).

Appare sempre più evidente però come Milano rischi di correre a due velocità, dove alla Milano del centro, che sogna le Olimpiadi e guarda all'Europa e al Mondo, si affianca quella delle tante periferie che fanno fatica, dove mancano lavoro e opportunità, dove ci sono meno servizi, dove lo stato degli immobili è impietoso e cresce il senso di paura e insicurezza. Da questo punto di vista Milano non si differenzia da quello che sta accadendo nelle altre aree metropolitane italiane e nelle grandi metropoli europee. Come ben messo in evidenza dalla relazione dell'attività della Commissione, con riferimento all'indice di vulnerabilità sociale, si rilevano differenze molto marcate tra le diverse zone della stessa città: si registrano distanze molto elevate tra quartieri, identificando chiaramente le aree vulnerabili dal punto di vista sociale e quelle viceversa al riparo da queste condizioni.

Nel milanese, la distribuzione territoriale degli indicatori relativi alla povertà, al reddito disponibile, al livello di istruzione e al tasso di occupazione, raccontano di una città policentrica e della presenza a macchia di leopardo di luoghi a rischio di esclusione. Ad esempio i dati sull'occupazione, sebbene in forma disaggregata per municipi siano riferiti al 2011, prima quindi della grande successiva recessione, dimostrano un differenziale di circa 15 punti percentuali tra alcuni quartieri (ad esempio Centro storico, Farini-Garibaldi, Bicocca) ed altri (ad esempio Lorenteggio, Quarto Oggiaro, Gallaratese). Anche nell'hinterland si registrano le stesse disparità tra diversi Comuni e all'interno dei Comuni stessi. (Lelo, Monni e Tomassi, 2018).

Le periferie non sono necessariamente luoghi geografici lontani dal centro cittadino: luoghi più vicini al centro sono spesso più difficili e meno accoglienti, criticità e qualità si alternano spesso, a volte all'interno dello stesso quartiere, altri luoghi, più lontani, sono più esclusivi. Questa caratteristica si amplifica se si prende come riferimento non solo la città di Milano, ma l'intera area metropolitana.

Nei quartieri a maggior rischio di marginalità sociale si concentrano oggi le vittime della profonda crisi economica e sociale, della disoccu-

pazione, della precarietà del lavoro e della vita. Non solo le classi sociali tradizionalmente più deboli, ma anche un ceto medio che nel corso degli anni si è progressivamente impoverito e diventato più vulnerabile. Qui l'emarginazione assume un carattere che non ha solo una dimensione economica, ma anche di carenza di relazioni, esiguità di capitale sociale o fragilità delle condizioni di salute, ovvero una serie di fattori che, unitamente a reddito e patrimonio, influenzano pesantemente la qualità della vita.

In questo contesto, scopo dell'articolo è mettere in evidenza come il territorio milanese, e in particolare i suoi attori istituzionali e sociali, stiano affrontando la sfida del coniugare sviluppo economico e inclusione delle persone più fragili e vulnerabili. Ciò partendo da una doppia considerazione. La prima è che se Milano, con la sua area metropolitana, vuole essere motore e guida dello sviluppo del paese non può più prescindere dall'obiettivo di lavorare per un modello sociale e umano che contrasti le disuguaglianze e operi in direzione di una maggiore giustizia sociale, che non lasci indietro chi non ce la fa.

La seconda è che, accanto alle fondamentali azioni per ridurre il degrado degli edifici e delle infrastrutture di alcuni quartieri, è più che mai necessario mettere al centro dell'attenzione interventi di carattere sociale, che agiscano per creare opportunità, lavoro, formazione, vita sociale e aggregazione culturale, e che favoriscano la partecipazione dei cittadini.

L'articolo cercherà quindi, in primo luogo, di descrivere i percorsi, le iniziative, i progetti realizzati e in atto nel territorio milanese che vanno in questa direzione. In particolare, si presterà particolare attenzione a tre aspetti: i soggetti proponenti, le tematiche trattate, la capacità di coinvolgere altri attori del territorio.

In secondo luogo, si analizzerà quanto descritto, sottolineando i punti di forza e le criticità maggiori. In ultimo, alla luce di quanto descritto, alcune proposte sulle quali potrebbe essere opportuno lavorare nel territorio milanese.

2. Milano e i suoi percorsi di inclusione sociale

La descrizione che ci si appresta a fare dei percorsi di inclusione e coesione sociale nelle diverse periferie non pretende affatto di essere esaustiva. A Milano è da sempre presente un forte tessuto sociale composto da associazioni, sindacati, gruppi informali, cooperative so-

ciali che abitano i quartieri e realizzano interventi e servizi di prossimità. Nello stesso tempo, sono molti gli interventi delle amministrazioni pubbliche che cercano di coniugare sviluppo economico e inclusione sociale. Non vi è dubbio che a Milano si realizzi pienamente quanto messo in evidenza dalla relazione della attività della Commissione con riferimento a tutte le realtà italiane indagate: nelle periferie vi sono energie diffuse, iniziative di riscatto, pratiche di inclusione attiva, politiche pubbliche intelligenti.

Nei prossimi paragrafi verranno descritte alcune esperienze, ritenute rilevanti e in grado di descrivere le tendenze più innovative in atto.

2.1 L'azione di Città metropolitana: «Welfare metropolitano e rigenerazione urbana»

Più volte citato come esperienza virtuosa da parte della relazione della Commissione parlamentare sullo stato delle periferie, «Welfare metropolitano e rigenerazione urbana. Superare le emergenze e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza» è il progetto di Città Metropolitana di Milano, selezionato all'interno del Bando periferie promosso dalla Presidenza del Consiglio nell'ambito del programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie (d.p.c.m. 25 maggio 2016).

Si tratta di un progetto che prevede sei programmi di intervento, in cui i soggetti promotori sono reti di Comuni appartenenti a cinque delle sette zone omogenee in cui si suddivide il territorio metropolitano. Il compito assunto da Città metropolitana è quello di coordinare e supportare i Comuni nello sviluppo dei progetti, attraverso il potenziamento dei sistemi di governance territoriale, la verifica dell'efficacia degli interventi e la creazione di una struttura tecnica per la loro rendicontazione.

Il progetto ha ottenuto 40 milioni di finanziamento, ai quali si sommano oltre 10 milioni stanziati dagli enti proponenti.

Alcuni progetti che fanno parte dell'azione di Città metropolitana hanno come elemento in comune l'individuazione di alcuni quartieri e luoghi a maggior rischio di marginalità sociale sui quali intervenire. Si pensi a interi quartieri, come Satellite a Pioltello, o singoli luoghi, come Cascina Cornaggia a Cinisello. In altri casi, i destinatari degli interventi sono tutti gli abitanti dei Comuni interessati, come nel caso dei due progetti del nord-ovest e del sud-ovest milanese. Tutti gli interventi prevedono comunque la riqualificazione degli spazi e la programmazione di attività sociali di diverso tipo all'interno di questi.

Sempre più diffusa è l'idea di creare luoghi e strutture al servizio della comunità, che non sono destinati a un singolo intervento, ma sono spazi ibridi, di difficile definizione: punto di accesso ad alcuni servizi di welfare, ma anche luogo di produzione o lavoro e di aggregazione sociale e culturale.

Il progetto *Periferie al Centro* di Pioltello ha previsto ad esempio la nascita del *Family workhub*, all'interno del quale si possono trovare servizi di accudimento/educazione per bambini 0-3 anni, infrastrutture di coworking, servizi di supporto alla conciliazione dei tempi vita lavoro, momenti e gruppi di aggregazione attivando forme di volontariato.

Il progetto *Rica* (*Rigenerare comunità e abitare verso human technopole*), realizzato dai Comuni del nord-ovest Milano, ha previsto l'attivazione di tre *community hub*, ovvero spazi fisici dove realizzare iniziative di comunità di tipo laboratoriale e di attivazione della cittadinanza.

Il tema delle politiche per la casa è centrale. Nel Comune di Cinisello Balsamo, nell'ambito del progetto *Riqualificazione urbana del Nord Milano*, è in corso di realizzazione un housing sociale con alloggi in locazione, letti in ostello e posti letto per ragazze madri sole. Nell'ottica, già descritta, di creare spazi che mettano insieme diversi interventi per la comunità, nello stesso luogo si realizzeranno spazi per i servizi sociali e culturali per il quartiere. A Pioltello ha preso avvio lo sportello per il sostegno all'abitare: uno spazio di consulenza al fine di garantire assistenza tecnica sulle problematiche abitative, offrire formazione e accompagnamento ai consiglieri condominiali del quartiere, individuare i destinatari dell'azione di housing, al fine di potenziare le forme di contrasto all'illegalità, la costituzione di un fondo di sostegno all'affitto.

Il progetto *Rica*, già citato, ha previsto, in primo luogo, l'aggregazione di un unico sistema di tutte le azioni e gli interventi per l'abitare sociale nel territorio del rhodense, realizzando una piattaforma interattiva e multimediale. In secondo luogo, la riqualificazione di una casa cantoniera a Garbagnate Milanese per la realizzazione di una residenza per padri separati.

Integration Machine, progetto dei Comuni dell'alto milanese, tra cui Legnano, nell'ambito del recupero edilizio e riqualificazione di un vecchio stabile, destina una parte degli alloggi a prezzi contenuti, una parte all'emergenza abitativa e una parte ad usi collettivi e associativi del quartiere.

Nei diversi interventi nei territori è costante quindi l'impegno a destinare nuovi spazi e vecchi luoghi riqualificati a iniziative collettive, come laboratori di quartiere e spazi incontro, con l'obiettivo di ricostruire legami sociali all'interno delle comunità.

RPS

Ivan Lembo

In questa direzione si muove anche *Per una città del noi. Rigenerazione urbana e sviluppo socio culturale nel sud ovest*. Tra gli interventi nei Comuni di Rozzano e Pieve Emanuele: un centro civico per la terza età; la casa dello sport, che ospiterà le associazioni sportive territoriali in un unico centro di coordinamento; la casa delle culture, spazio polifunzionale per attività culturali e aggregative rivolte soprattutto ai più giovani; il nuovo cinema teatro e la scuola civica di musica.

Anche Rica del nord-ovest prevede diversi interventi in questo senso, come la realizzazione di orti sociali, spazi didattici e di una nuova biblioteca.

Pur nella consapevolezza delle difficoltà di costruire percorsi efficaci, non mancano tentativi di agire in tema di politiche per il lavoro e la formazione.

Il progetto di Pioltello prevede servizi di accompagnamento al lavoro e lo studio e lo sviluppo di start up aderenti alle competenze presenti nel territorio e alle richieste del mercato. Nell'alto milanese sono previsti attività per l'integrazione e la formazione professionale dei giovani e spazi di coworking.

Non vanno poi dimenticati gli interventi a favore dei minori, come il progetto comunità di Cinisello Balsamo o il progetto di formazione all'autonomia di Pioltello, che include formazione e accompagnamento educativo dei giovani a rischio di dispersione scolastica.

Il tema dell'accoglienza dei profughi e richiedenti asilo è affrontato direttamente solo nell'ambito del progetto dei Comuni del nord-ovest milanese. In particolare, viene prevista la costruzione di una rete solidale per l'accoglienza diffusa di famiglie e soggetti privati che rendano disponibili alloggi e ospitalità.

Infine, vanno ricordati interventi come i percorsi di educazione finanziaria nel nord-ovest milanese, volti a prevenire situazioni di indebitamento, e l'emporio solidale di Pioltello, che prevede la costituzione di un circuito territoriale di piccole forniture, attraverso la selezione di persone disoccupate o in condizione di fragilità sociale e il potenziamento della mensa sociale.

Due ultimi aspetti meritano attenzione per meglio analizzare l'esperienza dei progetti costruiti nell'ambito del coordinamento di Città metropolitana.

Il primo è che i progetti che prevedono una maggiore presenza, sia in termini qualitativi che quantitativi, di interventi sociali vedono un partenariato locale costituito non solo dai Comuni della zona, ma anche da altre realtà del territorio, come associazioni, fondazioni ed esperienze

del privato sociale.

Il secondo è che una parte, seppur molto ridotta, delle risorse del progetto è destinata a promuovere il rinnovamento, da parte di Città Metropolitana, dei sistemi di programmazione territoriale, investendo sulla conoscenza dei bisogni nella diverse aree omogenee e sull'aggiornamento continuo degli attori di governo e dei soggetti erogatori dei servizi.

2.2 Il Comune di Milano tra piani periferie, misure per lo sviluppo locale e politiche sociali

Si può affermare che, in questi anni, l'amministrazione comunale milanese abbia agito dando notevole rilevanza al tema del rilancio e della riqualificazione delle periferie.

Gli interventi realizzati e in fase di progettazione possono essere suddivisi in due grandi categorie. Da un lato quelli di natura essenzialmente edile e dunque strutturali, come la riabilitazione degli edifici residenziali, il decoro urbano, la cura e l'ampliamento del verde, il trasporto pubblico (si pensi alla riqualificazione dello storico quartiere Lorenteggio Giambellino o, da poco annunciato, il Piano quartieri, che prevede un investimento di 1 miliardo e 600 milioni di euro nei nove Municipi della città per scuole pubbliche, arredo urbano, piste ciclabili, impianti sportivi, manutenzione stradale e altro).

Dall'altro, la vasta e diversificata gamma di azioni per le politiche attive al servizio del sociale, che sono oggetto di questo articolo. Come si è già detto, è assai difficile fare una panoramica completa ed esaustiva di quanto in campo. Inoltre, molti percorsi sono figli di una collaborazione virtuosa tra ente locale e soggetti della società civile, della quale ci si occuperà in un apposito paragrafo.

Per provare a semplificare si possono individuare tre linee di intervento, all'interno delle quali ci si occuperà di alcune progettualità presenti: i piani periferie, le misure per lo sviluppo locale e le politiche sociali.

La prima linea di intervento è quella che si può chiamare *piani periferie*, tra i quali si mettono in evidenza *Bando alle periferie*, volto a promuovere e sostenere progetti di rigenerazione urbana delle periferie milanesi e il *Bilancio partecipativo*, attivo a Milano dal 2015 che, permettendo direttamente ai cittadini di proporre, progettare e votare interventi per il proprio territorio, agisce direttamente sui quartieri della città.

Bando alle periferie è alla sua seconda edizione. L'edizione 2017 si è caratterizzata per il finanziamento di 14 progetti sociali, culturali ed eco-

nomici per un totale di 540 mila euro. I progetti, presentati da reti di associazioni del territorio, hanno riguardato quartieri a forte rischio di marginalità sociale: Giambellino-Lorenteggio, Adriano-Padova, Rizzoli, Corvetto-Chiaravalle-Porto di Mare, Niguarda-Bovisa e Qt8-Gallaratese e tra gli obiettivi dei progetti va sicuramente messo in evidenza la volontà di creare comunità e favorire la coesione sociale, attraverso la partecipazione e il rafforzamento dei legami tra le persone dei quartieri. Tra le iniziative in questa direzione: cinema e laboratori civici, eventi sportivi, raccolta di storie del quartiere, laboratori di formazione professionale, biblioteca di cortile, pranzi sociali, laboratori di social art e musicali, passeggiate collettive nel quartiere. Interessante anche la presenza di percorsi anti-spreco, all'interno delle case popolari e dei mercati, per diffondere civismo ambientale e cultura della condivisione, con interventi di recupero e redistribuzione del cibo invenduto.

L'edizione del 2018 ha visto la presentazione di ben 170 progetti presentati e 26 finanziati, quasi il doppio rispetto all'anno precedente, per un totale di 1 milione di euro messo a disposizione. Le realtà sociali dei quartieri più complessi hanno nuovamente manifestato la loro vitalità, promuovendo percorsi come: laboratori di comunità ed eventi finalizzati a recuperare l'identità del quartiere, centri di aggregazione sociale e giovanile, iniziative sportive, come la boxe, l'avvio di una scuola calcio di quartiere e una squadra di pallavolo, corsi di lingua per migranti, iniziative musicali e teatrali, percorsi di inclusione per le persone disabili. In questo contesto appare interessante un progetto nato nel quartiere Giambellino, che affronta il tema, ripreso nelle conclusioni dell'articolo, della mappatura dei bisogni del quartiere.

Il *Bilancio partecipativo*, strumento di amministrazione partecipata diffuso in tutto il mondo, rappresenta un'ulteriore iniziativa dell'amministrazione comunale che favorisce il coinvolgimento e la progettazione delle diverse realtà associative che svolgono attività nei quartieri. Il budget stanziato per il biennio 2017-2018 è stato di 4,5 milioni di euro, 500 mila euro per ciascuno dei nove municipi. Il bilancio partecipativo si compone di quattro fasi: la proposta progettuale, lo sviluppo dell'idea, attraverso la collaborazione tra soggetti proponenti e tecnici comunali, la votazione online e la realizzazione e il monitoraggio. I 12 progetti risultati vincitori, su 242 proposte presentate, coniugano interventi strutturali a iniziative di carattere sociale da realizzare nei luoghi riqualificati, sempre nell'ottica di rivitalizzare i quartieri dal punto di vista dell'aggregazione sociale e culturale.

La seconda linea di intervento è, dal punto di vista di chi scrive, la più

sfidante, in quanto si pone l'obiettivo di favorire le condizioni affinché le zone periferiche diventino luoghi e motori dello sviluppo economico della città. Vuol dire, in altri termini, agire più direttamente sul versante della creazione di opportunità di lavoro per le persone e della nascita di nuove attività economiche e commerciali. La crisi delle periferie, il rischio della marginalità sociale di chi vive alcune realtà, ha molte dimensioni. Non vi è dubbio però che la mancanza di lavoro, di reddito, di formazione e competenze in grado di affrontare il mondo del lavoro che cambia assumono un ruolo centrale.

In questo quadro nasce il programma dell'amministrazione comunale *Manifattura Milano*, che si fonda sull'idea di fare della città un ecosistema abilitante per la nascita, l'insediamento e la crescita di imprese operanti nel campo della manifattura digitale e del nuovo artigianato. «Un nuovo laboratorio artigiano o una nuova officina digitale può essere un importante strumento di rigenerazione urbana, contribuendo a riqualificare aree dismesse. Nella sua politicità è anche riqualificazione sociale: queste produzioni possono offrire risposte occupazionali di qualità ai tanti che nella crisi economica sono stati spinti verso il basso dal crescere delle disuguaglianze». Queste dichiarazioni di Cristina Tajani, assessore al lavoro e alle attività produttive del Comune di Milano, ben rappresentano l'idea ambiziosa che guida questo progetto.

All'interno di questo percorso va inserito, in primo luogo, il bando *Metter su bottega*. Il provvedimento, recentemente approvato, mette a disposizione 1,4 milioni di euro a favore di aspiranti imprenditori che scelgono di far nascere e crescere le loro attività nelle aree meno centrali della città: dal quartiere Adriano, a Quarto Oggiaro, da Gratosoglio a Lambrate passando da Lorenteggio al Vigentino sino alla Barona e alla Bovisa, con particolare attenzione allo sviluppo della zona Niguarda. Lo stanziamento prevede un finanziamento a fondo perduto e uno a tasso agevolato, per un ammontare complessivo non superiore a 50mila euro per progetto. Saranno previsti punteggi aggiuntivi per quei progetti d'impresa che riguardano la manifattura e il nuovo artigianato e per i progetti proposti da aspiranti donne imprenditrici.

In secondo luogo, sono già stati attivati percorsi di formazione professionale per i Neet (*Not in education employment or training*) sui temi della manifattura digitale, direttamente nei laboratori già esistenti o negli incubatori di imprese innovative, come Fabriq, l'incubatore di inno-

¹ Intervista di Rubino all'assessore Tajani (2018).

vazione sociale del Comune di Milano, esistente già da alcuni anni e situato anch'esso in un quartiere periferico come Quarto Oggiaro.

Nell'ottica di connettere forme di reinsediamento produttivo e commerciale delle periferie e coesione sociale, si muove il progetto sul *commercio di vicinato*, che ha l'obiettivo, attraverso finanziamenti tramite bando, di realizzare all'interno dei mercati coperti ed esterni, azioni di animazione culturale e sociale. A presentare progetti potranno essere realtà (associazioni, cooperative sociali, fondazione con finalità sociali) che si impegnino a sviluppare azioni di rigenerazione territoriale.

Non va infine dimenticato il ruolo svolto dagli sportelli comunali dei servizi per il lavoro, come ad esempio i centri Fleming e San Giusto, che operano nella periferia ovest della città per favorire percorsi di inserimento lavorativo e sociale dei disabili e dei soggetti più fragili.

La terza linea di intervento è quella realizzata nell'ambito delle politiche sociali. Anche in questo caso sono molte le attività promosse nei quartieri e contenute nel *Piano del welfare* sui temi delle disabilità, della salute mentale, degli anziani, delle dipendenze, dei percorsi di inclusione dei migranti, dei minori, dei senza fissa dimora e di tutti i soggetti in difficoltà, realizzando una stretta collaborazione tra amministrazione locale e soggetti del terzo settore.

In questo contesto rientra, ad esempio, *Proviamociassieme*, progetto promosso dal Comune di Milano in convenzione con il Dipartimento Salute mentale dell'Azienda ospedaliera Fatebenefratelli e realizzato da Fondazione Casa della Carità. Il progetto viene svolto nel quartiere di Molise Calvastrate ed è rivolto agli abitanti con disagio psichico. Le azioni messe in campo, oltre che di carattere assistenziale e riabilitativo, prevedono il sostegno all'abitare attraverso lavori di bonifica, manutenzione e abbellimento delle abitazioni, il consolidamento dei gruppi di auto mutuo aiuto, il contrasto alla cronicizzazione della malattia.

A ottobre è stato aperto un bando del Comune di Milano, rivolto ad associazioni, enti e istituzioni del terzo settore, per presentare proposte progettuali mirate a realizzare attività di promozione della coesione sociale nei quartieri, con particolare attenzione alle periferie. In particolare, i progetti dovranno riguardare lo sviluppo dei legami di comunità e dell'inclusione sociale e quello delle reti sociali nei territori, la promozione di interventi di mediazione sociale e culturale, la cura degli spazi condivisi e del verde, l'ascolto, l'orientamento, il lavoro.

2.3 La spinta del mondo associativo e della società civile e l'azione del sindacato

I paragrafi precedenti hanno messo in evidenza, oltre all'azione degli enti locali, una caratteristica centrale del territorio milanese: l'enorme ricchezza del tessuto sociale che opera nella periferie, che è portatore non solo di una elevata capacità progettuale, ma anche di una forte spinta verso il cambiamento e l'innovazione delle politiche. Il panorama è vastissimo: associazioni, cooperative sociali, organizzazioni sindacali, imprese sociali. Ci sono realtà che agiscono in più territori, altre che legano la loro attività a uno specifico quartiere o Comune. Ricommissione dei legami sociali, nuove e vecchie povertà, scuole di lingua italiana e percorsi di inclusione per stranieri (Milano è la città del Sant Ambroeus, la prima squadra di calcio di richiedenti asilo e rifugiati), percorsi di formazione professionale e inserimento lavorativo, interventi per i minori, disabilità e salute mentale, housing sociale, carcere, aggregazione culturale e sportiva, mense sociali. I temi oggetto degli interventi sono moltissimi. Alcune realtà del territorio si occupano trasversalmente delle varie fragilità, e altre, per scelta e storia, sono orientate a definire uno specifico settore in cui muoversi.

Sempre più ricca è la presenza di gruppi spontanei e informali che svolgono attività per il proprio quartiere. Cittadini che si uniscono per il bene comune, che nello svolgere attività di promozione sociale (dalla cura del proprio quartiere, all'organizzazione di cineforum, ecc.), si legittimano anche come soggetti con cui il Comune e il Municipio discutono i problemi da affrontare. Sono inoltre in forte aumento le esperienze di *social street*, gruppi nati con lo scopo di favorire le buone pratiche di vicinato, socializzare con i vicini della propria strada di residenza al fine di instaurare un legame, scambiarsi professionalità e conoscenze, portando avanti progetti collettivi di interesse comune.

In questo quadro si svolge l'azione del sindacato milanese. Come è stato messo in evidenza, negli ultimi anni il sindacato ha sperimentato nuove forme di tutela e rappresentanza nel territorio, anche progettando e realizzando direttamente servizi e interventi per l'inclusione sociale, spesso in rete con altri soggetti (Bonini e Lembo, 2016).

In questa direzione va vista la partecipazione della Cgil di Milano ai laboratori di italiano sui temi del lavoro per migranti, organizzati insieme alla Fondazione Franco Verga, un'associazione milanese che da molti anni si occupa di migranti e insegnamento della lingua italiana. Il percorso ha l'obiettivo di approfondire la conoscenza della lingua, maturando allo stesso tempo consapevolezza in tema di diritti e dove-

ri dei lavoratori, tutela della salute e della sicurezza e strumenti per la ricerca del lavoro.

Nella stessa direzione si è mossa l'attività di orientamento e consulenza che la stessa Cgil ha realizzato nei confronti dei richiedenti asilo della caserma Montello e agli stranieri presenti nel Municipio 8 del Comune di Milano.

Da queste due esperienze è nato il progetto *La Pagoda*, che raggruppa diverse realtà del territorio (Cgil Milano, Fondazione Franco Verga, Auser, Volontari francescani), e che, realizzato in collaborazione con il Comune di Milano, vuole essere un punto di riferimento per tutte le persone fragili del Municipio 8 milanese, fornendo orientamento sui temi del lavoro e della formazione, delle prestazioni sociali e sanitarie, tutela legale, e organizzando laboratori nel quartiere sui temi del progetto professionale e dell'inserimento lavorativo.

3. Il modello Milano e le sue politiche attive al servizio sociale: punti di forza e debolezze

Dopo la descrizione di differenti progettualità che investono le periferie milanesi, ci si chiede ora quali siano i punti di forza e quali le criticità di quello che può essere definito il modello Milano.

In primo luogo, si può affermare che gli attori istituzionali (Città metropolitana, Comune di Milano e gli altri Comuni del territorio) abbiano dimostrato una effettiva volontà politica di agire per affrontare il tema delle periferie e per attivare strumenti che facilitino l'inclusione sociale.

In secondo luogo, questa volontà politica è agita attraverso notevoli competenze progettuali, buona collaborazione con gli attori sociali del territorio, capacità di mobilitare risorse economiche per gli interventi. Questo è dimostrato non solo dai progetti descritti nell'articolo, ma anche da altre virtuose esperienze del territorio milanese, come ad esempio i tanti percorsi finanziati agli enti locali da Fondazione Cariplo o le iniziative nate dal piano regionale per la conciliazione dei tempi vita lavoro. Fermo restando che tutti i risultati dei progetti andranno poi valutati, si può essere quindi d'accordo con chi sostiene che quello della Città metropolitana di Milano sia uno dei più innovativi e interessanti progetti tra quelli finanziati nel Piano periferie (Arona, 2017).

Città metropolitana è stata infatti in grado di porsi come soggetto di

riferimento e coordinamento su un tema centrale: l'attivazione e lo sviluppo di modalità innovative per la riconversione, gestione e messa in rete di spazi e progetti rivolti all'accoglienza, alla cultura e alla coesione sociale.

Una notevole volontà e capacità d'azione va riconosciuta all'amministrazione comunale milanese. Tante iniziative realizzate e in cantiere e capacità di mobilitare risorse aggiuntive per sostenere la propria visione in tema di periferie. Si pensi, ad esempio, al citato bando *Metter su bottega*, che ha risorse derivate da fondi ministeriali erogati grazie alla legge 266/97, che sostiene la nascita di nuove imprese collocate in ambiti urbani caratterizzati da particolare degrado socio-economico, o alla capacità di agganciare risorse provenienti da fondi europei per le politiche sull'innovazione.

In terzo luogo, come è stato già ampiamente descritto, elemento costituente del territorio milanese è la presenza di un ricco e radicato sistema di «energie sociali», composto da varie forme di associazionismo, cooperazione sociale, start up con forte valenza sociale e altre esperienze.

Non si tratta solo di un tessuto sociale che agisce, sotto varie forme, per l'inclusione sociale delle fasce più deboli, ma che, in molti casi, riesce a sperimentare, innovare e a dare una forte valenza politica al proprio agire quotidiano.

La capacità degli attori istituzionali e sociali di parlarsi e confrontarsi, non senza momenti di conflittualità, ha permesso di sviluppare relazioni inedite tra pratiche dal basso e istituzioni, consentendo di mettere in campo politiche pubbliche e progettualità virtuose.

All'interno di questa dinamica positiva non mancano però elementi di forte criticità. La sensazione generale, di chi agisce quotidianamente nel territorio, è che non vi sia la capacità di trovare un minimo comune denominatore, una visione comune e condivisa degli interventi da realizzare. Esistono moltissime buone pratiche, che costruiscono importanti reti sociali, ma tutte risultano essere molto frammentate. Nello stesso quartiere, nella medesima periferie, insistono interventi promossi da soggetti diversi, sia istituzionali che associativi, di grande valore, ma che risultano essere assolutamente frammentati, con il rischio di sovrapposizioni e di una dispersione di energia. Si pensi, ad esempio, alla difficoltà dei progetti del piano periferie nazionale di comunicare con i piani di zona, lo strumento per la programmazione delle politiche sociali previsto dalla legge 328/2000, oppure con il piano per la conciliazione dei tempi di vita lavoro. Anche l'amministrazione

RPS

Ivan Lembo

comunale milanese ha la necessità di maggiori integrazioni tra i vari settori. Se è vero che non manca una comune visione politica della giunta delle strategie da adottare, si manifesta però una difficoltà di collaborazione quando queste si traducono in interventi nel territorio.

C'è la necessità che Città metropolitana, che ha manifestato le sue grandi potenzialità nel piano periferie, possa assumere un vero ruolo politico e che sia al centro di un modello di governance, di una nuova configurazione politica e di governo, che sappia porre una forte attenzione al tema dello sviluppo e della coesione sociale di una comunità che rischia di produrre pericolose sacche di marginalizzazione all'interno di un quadro di sviluppo sempre più diseguale.

C'è bisogno che nel territorio comunale si valorizzi il ruolo dei Municipi, enti prossimi ai bisogni delle persone.

In questo quadro quella che si può definire «la politica dei bandi» non sembra essere di molto aiuto, non garantendo la continuità di progetti, che magari si dimostrano virtuosi, e determinando una situazione di costante incertezza e precarietà del mondo associativo e del privato sociale e degli operatori sociali che ci lavorano.

C'è bisogno di continuità dei servizi, di risorse strutturali, di cicli di finanziamento di lungo periodo, nell'ambito di una programmazione politica condivisa e una coprogettazione degli interventi.

Quante volte si assiste alla chiusura di questo o quel servizio, che ha prodotto risultati molto positivi per un quartiere, perché sono finiti i finanziamenti di uno specifico progetto? Con gli attori del sociale, che, quotidianamente, cercano di capire se un bando comunale, ministeriale, di una fondazione o di altri soggetti, possa finanziare le loro attività. L'elevato rischio di marginalità del lavoro sociale e le condizioni economiche degli operatori sociali non può essere un tema sottaciuto se si è veramente interessati a realizzare percorsi di coesione sociale dei quartieri più difficili.

Da ultimo, si pone il tema, anche nel ricco territorio milanese, delle difficoltà vissute dai servizi pubblici territoriali, a rischio chiusura o comunque con forte carenza di personale.

Si pensi alla mancanza di assistenti sociali e delle difficoltà che questo determina per le famiglie più fragili. A Milano questo rende ad esempio molto difficile realizzare efficaci progetti di accompagnamento previsti dal reddito d'inclusione (Rei). Si pensi ancora ai tanti progetti che il territorio dedica al tema della salute mentale e di come questi rischiano di essere vanificati se nel contempo i centri per la salute mentale hanno sempre meno psicologi ed educatori.

4. Alcune proposte di programmazione territoriale: inchiesta sociale, agenti di sviluppo, valutazione e formazione

Alla luce degli elementi positivi e delle criticità messe in evidenza, si dedica questo ultimo paragrafo a descrivere alcune proposte da cui si potrebbe partire per rafforzare il legame e il confronto tra i diversi attori del territorio, in un'ottica di programmazione territoriale. Queste proposte richiedono un forte impegno degli attori istituzionali.

La prima azione è la definizione di un modello comune di lettura e analisi dei bisogni delle persone nei territori. L'inchiesta sociale è qualcosa di molto costoso, che necessita di impegno, elevate competenze e risorse. Allo stesso tempo è più che mai necessaria, sia per progettare interventi che rispondano alle reali esigenze delle persone, sia per favorirne la partecipazione, in una logica di welfare generativo. È fondamentale l'ascolto e il coinvolgimento delle persone non solo come beneficiari degli interventi, ma anche come protagonisti degli stessi. Rigenerare un quartiere vuol dire lavorare su e con i suoi abitanti (Ostanel, 2017). È quindi necessario produrre un modello per la rilevazione e l'analisi dei bisogni a disposizione dei territori, che possa poi essere modellato a seconda delle differenti realtà locali.

La seconda azione riguarda quelli che il rapporto della Commissione parlamentare chiama agenti di sviluppo per la crescita delle comunità locali. Si potrebbero anche definire connettori sociali, facilitatori, attivatori. Al di là della denominazione, sarebbe importante un percorso comune per l'implementazione di figure professionali che lavorino per connettere nei territori progetti, mondi, storie, culture, istituzioni, organizzazioni, compartimenti stagni della città. Figure che costruiscono ponti nel territorio tra le iniziative del sociale, della sanità, dell'ambiente, della cultura, del lavoro, dello sport, del commercio, dell'urbanistica, della sicurezza urbana e dell'economia. Vanno curati gli spazi intermedi: luoghi ed iniziative in cui si ragiona ad alta voce sui bisogni e sulle soluzioni praticabili. Luoghi ed iniziative che sostengono le responsabilità, dove i processi vengono riconosciuti e dove si promuove l'appartenenza al territorio con tutte le sue contraddizioni e responsabilità. Costruire reti sociali è molto faticoso e necessita di risorse e non può essere fatto se non con il forte investimento degli attori istituzionali. Si tratta quindi di un progettare percorsi, innanzitutto formativi, che mettano insieme operatori sociali, pubblici e privati, delegati sociali del sindacato, attivisti e animatori sociali, attori economici e dell'innovazione sociale di ogni territorio e quartiere.

RPS

Ivan Lembo

Infine, dei percorsi e progetti realizzati nel territorio deve poter essere valutata l'efficacia. È più che mai necessario dotarsi di strumenti comuni, validi e a disposizione di tutti i territori, di monitoraggio della valutazione delle politiche e degli interventi nelle periferie. Una valutazione efficace consentirebbe una migliore programmazione dei successivi percorsi, di quelli che vanno implementati e di quelli sui quali, magari, non ha più senso investire. Sotto questo punto di vista, il sistema di valutazione previsto nell'ambito del progetto *Welfare metropolitano e rigenerazione urbana* potrebbe essere un esempio dal quale partire per avviare una discussione condivisa.

Riferimenti bibliografici

- Arona A., 2017, *Rigenerazione urbana e inclusione sociale per la Città Metropolitana di Milano*, «Quotidiano del Sole 24 ore Edilizia e Territorio», 10 marzo.
- Bonini M. e Lembo I., 2016, *Tra innovazione e nuova rappresentanza: le sfide del sindacato nelle politiche urbane milanesi*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 87-100.
- Carrubba S., 2018, *Milano, un progetto per l'Italia*, in Lodigiani R. (a cura di), *Milano 2018 Agenda 2040 Rapporto sulla città di Ambrosianum Fondazione Culturale*, Franco Angeli, Milano.
- Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, 2017, *Le politiche attive al servizio del sociale, in Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Approvata dalla Commissione nella seduta del 14 dicembre, Relatore: on. Roberto Morassut, disponibile all'indirizzo internet: http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/019/INTERO.pdf.
- Lelo K., Monni S. e Tomassi F., 2018, *Disuguaglianze metropolitane: un confronto con Milano e Napoli*, in D'Albergo E. e De Leo D. (a cura di), *Politiche Urbane per Roma, la sfida di una capitale debole*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- Ostanel E., 2017, *Rigenerazione Urbana e innovazione sociale. Un ossimoro?*, in Bidussa D. e Polizzi E. (a cura di), *Agenda Milano. Ricerche e pratiche per una città inclusiva*, disponibile all'indirizzo internet: http://fondazionefeltrinelli.it/app/uploads/2017/02/Agenda-Milano.-Ricerche-e-pratiche-per-un-paese-inclusivo_eBook.pdf.
- Rubino S., 2018, *Manifattura 4.0: il «ritorno al futuro» di Milano*, intervista all'assessore al Lavoro, alle attività produttive e al commercio del Comune di Milano, Cristina Tajani, disponibile all'indirizzo internet: www.thenewsroom.it/manifattura-4-0-ritorno-al-futuro-milano/?fbclid=IwAR3WksHLMwi75SYuv3RalNL7ut62RIkufLEqtQjoeFa3Uf0WkXbXFibXne4