

## PARERE SU DECRETO CAIVANO

**Redatto da Chiara Bove, Luisa Zecca, Maria Grazia Riva  
Università di Milano-Bicocca**

*DISEGNO DI LEGGE 15. settembre 2023, n. 123 Recante Misure Urgenti di Contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale*

Il decreto introduce alcune proposte di modifica in materia di misure di prevenzione, contrasto ai reati commessi dai minori (daspo, foglio di via, carcere preventivo, messa alla prova ..), contrasto alla violenza e al disagio giovanile (..).

Alcune considerazioni generali:

- Il disegno di legge appare suddiviso in due parti: la prima parte più ispirata a una concezione punitiva e repressiva e la seconda parte che introduce misure e proposte di stampo educativo. Per come appare dalla lettura, il disegno di legge risulta non prevedere una chiara e intenzionale integrazione fra la parte punitiva e quella educativa, portando così a una sostanziale giustapposizione di interventi che, in quanto pensati separatamente, non costituiscono un efficace intervento di prevenzione di fronte a situazioni di così grave degrado generale.
- E' ampiamente riconosciuto che l'intervento normativo che stabilisce chiari limiti, pure attraverso sistemi di punizione, svolge anche una funzione simbolica di contenimento educativo e psicologico mediante la presenza autorevole delle istituzioni. Il problema è però che, per come è scritta la prima parte del DDL, emerge una idea di punizione e repressione come accanimento contro i 'giovani delinquenti' e non una visione generale, in cui si attribuisce un significato di 'dare uno stop attraverso l'indicare chiaramente i limiti da non superare'; concepita come azione di supporto alla crescita dei e delle giovani, così come delle loro famiglie.
- non si fa sicurezza con la punizione/repressione: nel decreto legge 123 in via di conversione in legge (DDL S.878) sono individuate misure di supporto alle scuole anche in collaborazione con le università (orientamento dalle superiori: per orientamento il DDL intende un ampio ventaglio di azioni tra cui il sostegno psicologico ed educativo durante la scuola superiore e in supporto alla transizione scuola secondaria-università) e di rigenerazione urbana, accennando in alcuni punti a un approccio sistemico;
- il tema del disagio/contrasto al disagio giovanile e alla violenza è un problema complesso e multifattoriale, da affrontare in chiave preventiva e sistemica prima che diventi "reato da reprimere". Non abbiamo evidenze sull'efficacia della misura detentiva pensata per famiglie che non mandano i figli a scuola; il coinvolgimento delle famiglie è decisivo, ma vanno predisposte misure ad hoc e ben contestualizzate. Abbiamo però evidenze scientifiche sul fatto che una buona relazione scuola-famiglia funga da *fattore protettivo* non solo per il benessere dei ragazzi, ma anche per il successo/insuccesso scolastico futuro (Epstein, 2011; Bove, 2021). E' necessario investire per costruire ambienti educativi e scolastici capaci di collaborare e comunicare con le famiglie, nel rispetto della complessità e dell'eterogeneità dei contesti educativi e scolastici contemporanei;
- il disagio giovanile non si risolve con la punizione/repressione: va intercettato quando si manifesta fin dai primi anni di vita offrendo alternative/costruendo possibilità e curando la costruzione di una rete di supporto per le famiglie che funga da "garante-sociale" anche per i ragazzi;
- la sicurezza è una premessa per la vita sociale di un quartiere-città, ma non può essere data per scontata: va costruita attraverso investimenti educativi e costruendo reti di solidarietà socio educativa. L'educazione alla cittadinanza è in tal senso il contesto entro cui promuovere una cultura della sicurezza e della legalità ispirate ai valori della convivenza, del dialogo, della solidarietà, del rispetto reciproco.

- la sicurezza ‘percepita’ da chi abita città a ‘rischio’ si costruisce costruendo sistemi/reti di cura solidali, strutturali e sostenibili a lungo termine, ma anche infrastrutture ‘sociali, economiche, culturali’ capaci di offrire opportunità. La cura va coniugata con l’apertura di possibilità, in una prospettiva inclusiva e effettivamente *interculturale*.
- ci vuole una rete che si prenda cura generando attivazione/potenziando le ‘risorse, potenzialità’ dei cittadini, non una rete che ‘reprime’: nel DDL c’è uno sbilanciamento di investimento di risorse tra repressione e interventi formativi. La repressione senza interventi formativi alimenta la spirale della violenza e il circolo della povertà.
- la povertà psicosociale ed educativa che i bambini/ragazzi vivono nell’ambiente socio-familiare nei primi anni di vita, e nei primi mille giorni in particolare, è un fattore-predittivo di disuguaglianze sociali e povertà economica nell’età adulta (Milani, 2022) (circolo dello svantaggio sociale, REC EU/19/2013). Il DDL si esprime a favore di un investimento finanziario per i servizi educativi 06, di cui tuttavia va garantita la tenuta nel tempo degli investimenti.
- l’abbandono scolastico precoce (denominato a livello internazionale Early School Leavers – ESL) ha conseguenze anche sulle percentuali di NEET (Not in education, employment or training) che nel nostro paese sono tra le più alte dell’Unione Europea. La serietà del problema per la vita dei ragazzi/giovani adulti e per il benessere della cittadinanza è tale da richiedere uno sguardo “sistemico, olistico e multidisciplinare” (cfr. Documento di studio e di proposta: *La dispersione scolastica in Italia. Un’analisi multifattoriale*. Documento di Studio e di Proposte, Autorità Garante Infanzia, 2022). La ricerca ci dice che la lotta alla dispersione si gioca agendo su diversi fattori: “prevenzione”, “contrasto” ai fattori che causano povertà educativa, “promozione” dei fattori che giocano un ruolo positivo (Ibid.). Il DDL segnala interventi di prevenzione, ma è necessario essere più decisi negli investimenti su quei fattori che giocano un ruolo positivo in prospettiva educativa: sport, luoghi chiave, incentivi agli insegnanti sono iniziative positive. Ma, di nuovo, va garantita la tenuta nel tempo (sostenibilità) e la messa a sistema degli interventi;
- Frequentare la scuola è un fattore protettivo e preventivo cruciale per tutti i ragazzi/e: quando i ragazzi lasciano la scuola non solo escono da un sistema di protezione pubblico esponendosi a un maggior rischio di devianza, povertà, violenza, esclusione sociale, disoccupazione, ma perdono una opportunità per il loro futuro. Non traspare dal DDL una specifica attenzione ai *fattori di rischio e di protezione*: fattori di rischio (condizioni socioculturali, vulnerabilità socio economiche delle famiglie, isolamento, ecc.), fattori di protezione (relazione insegnanti-genitori, partecipazione attività extra scolastiche, inserimento in reti amicali, servizi, associazionismo, accesso ai servizi, ecc.). Vale la stessa distinzione tra azioni di prevenzione alla dispersione scolastica che insista su fattori endogeni alla scuola, per esempio per il raggiungimento di competenze di base.
- Puntare sulle Raccomandazioni EU (prevenzione, intervento precoce, compensazione): priorità all’early childhood education and care (educazione nella prima infanzia), programmi “seconda opportunità”.

Nel DDL emergono alcuni punti con degli aspetti interessanti:

- Favorire nelle scuole progetti pilota/es. FAMI: l’innovazione si genera a partire da progetti pilota, situati e socialmente condivisi.
- promuovere la mobilità studentesca (anche fuori Regione): iniziativa positiva, perché contrasta i rischi di “segregazione socioculturale” (Scuole ghetto, Regioni ghetto, ecc.).
- rafforzare le competenze degli studenti e favorire approcci didattici flessibili e innovativi, favorendo apprendimento in contesti diversificati (scuola-extrascuola, ecc.): iniziativa positiva a patto che sia sostenuta da interventi di formazione per gli insegnanti.
- potenziare i servizi socioeducativi 0-6: valido il fatto che il DDL assuma una visione in alcune parti sistemica. La dispersione non è un problema né della scuola (da sola) né della famiglia (da sola), ma

della comunità (v. Missione 5 “Inclusione e coesione”). Il DDL propone un intervento importante di potenziamento dei servizi socioeducativi in particolare 0-6 e contrasto alla dispersione negli anni successivi. Si tratta di una misura lodevole dal momento che abbiamo evidenze sul nesso tra “vulnerabilità socioeconomica e culturale e abbandono precoce della scuola”. Il DDL recepisce in vari punti l’idea di intervento sistemico, onde evitare fenomeni di doppia segregazione culturale già presenti a molti livelli (scuole ghetto, ecc. - INVALSI: punteggi che crescono al crescere dello status socioculturale ed economico delle famiglie; differenze di genere .....).

- si rafforzano i meccanismi di controllo da un lato e, dall’altro lato, c’è una direzione per alcuni aspetti di un certo potenziamento delle risorse in dotazione alle istituzioni scolastiche/Educative (con anche potenziamento dei Nidi - formazione 0-3).
- emerge in varie parti del DDL una certa visione che considera più variabili del problema: dispersione scolastica - ragazzi - famiglie.
- cenni di un richiamo alla rigenerazione spazi e edifici per contrastare degrado e violenza (disagio) a partire dalla costruzione di spazi educativi/ricreativi: iniziativa positiva (rigenerazione urbana e sociale dei luoghi è un tema al centro della ricerca e delle politiche EU);
- cenni di una visione della città come “luogo da abitare” in prospettiva intergenerazionale (investimento su “luoghi chiave”);
- l’attenzione al digitale è centrale per il DDL e costituisce, in nuce, un tema educativo su cui è importante investire, quanto prima a livello sistemico (bambini, ragazzi, famiglie);

#### CRITICITA’ DEL DDL:

- il DDL insiste sul tema **famiglie**: tuttavia c’è un nesso non coerente tra misure amministrative in caso di mancato assolvimento all’obbligo scolastico e nessuna forma di supporto/intervento formativo e sociale delle famiglie.
- non sono previste misure più specificatamente volte a contrastare **la violenza di genere**: non si cita esplicitamente l’educazione di genere, tema chiave per intervenire in una prospettiva di prevenzione e contrasto al disagio giovanile e alla violenza.
- non sono previste misure specificatamente volte **all’educazione alla cittadinanza**, più ampia dell’educazione civica, in cui l’educazione alla legalità è centrale.
- prevale una visione **repressiva-punitiva**, a scapito di una visione socioeducativa-preventiva (non ci sono pensieri su eventuali mediatori-culturali/linguistici per es.).
- gli investimenti in risorse culturali, sociali ed educative, benché menzionati nel DDL, hanno il limite di essere concepiti come **misure emergenziali**, a fronte di problemi endemici decennali. Anche il pur positivo sforzo di proporre incentivi economici per gli insegnanti, per il personale e per la collaborazione con gli enti del terzo settore ha il limite di una prospettiva temporale per lo più a breve termine. Le risorse attribuite al ddl non garantiscono stabilità nel medio e lungo termine. Questo rischia di vanificare l’efficacia e la sostenibilità dell’intervento stesso.
- occorrerebbe investire a **lungo termine** per costruire una comunità capace di promuovere comportamenti corretti: il DDL riguarda minorenni, persone in età evolutiva, con le caratteristiche e le specificità tipiche della preadolescenza e dell’adolescenza di cui tenere conto. L’esito degli interventi e della loro riuscita è visibile nell’età della maturità: per questo oltre ad azioni di contenimento di fronte alla pericolosità sociale sarebbe necessario un approccio “riparativo” della giustizia, che si affianchi alla visione “correttiva”, e sarebbero indispensabili misure educative/formative stabili e strutturali nel tempo.
- investire su **figure chiave** (tutori di resilienza; tutor di comunità; figure ponte scuola-associazionismo-territorio): tali figure oggi rappresentate da educatori scolastici e pedagogisti dovrebbero diventare strutturali e le loro azioni rientrare nel processo di valutazione della qualità della scuola; il DDL non mette risorse sufficienti a garantire la durata dei processi educativi.

## PROPOSTE:

- Investire su “luoghi chiave”: questa è un’idea importante che va messa a terra. Che cosa sono i luoghi chiave? Luoghi abitati-attraversati positivamente dai cittadini? Luoghi chiave “per chi” e “perché”? Che cosa ne pensano i ragazzi, le famiglie, i cittadini? Investire su pratiche di rigenerazione urbana partecipate (effettivamente partecipate, oltre una certa “retorica” della partecipazione);
- Spazi di socialità-positiva/luoghi di aggregazione. Questa visione di rigenerazione urbana è presente nel decreto con la misura di ristrutturazione del centro sportivo e di aree della città. I processi di rigenerazione richiedono una forte regia delle amministrazioni locali proprio perché alla ristrutturazione degli edifici ed urbanistica si affianchino processi di progettazione di rete partecipate dai soggetti del territorio. Esempi virtuosi: la riqualificazione del quartiere Sant’Eusebio nel Comune di Cinisello Balsamo (Contratto di quartiere 1 e 2); il progetto M.O.S.T of Pioltello (Migration over the Satellite Town of Pioltello) (Di Giovanni, A., Leveratto, J. *Un mondo quartiere. Abitare e progettare il satellite di Pioltello*, Quodilibet Studio, Milano 2002; Bove, C., Mussi, A., Rizzo, M. “Lo spazio collettivo del quartiere satellite come luogo di sperimentazione ed esperienza dei più giovani. Voci e sogni dei bambini e dei ragazzi”, in Di Giovanni, J. Leveratto, *Un quartiere mondo*, Quodilibet, p. 165).
- Costruire “**luoghi di prossimità**” per relazioni intergenerazionali (ad esempio i Laboratori di quartiere)
- Generare e curare **reti informali di solidarietà** tra pari (associazionismo, enti del Terzo Settore).
- Generare progetti e iniziative di cura degli spazi della città che coinvolgano i cittadini, generando reti informali tra pari. Esempi virtuosi: Progetto **Le Rondini Gestione Sociale del Verde**, Pioltello, Finanziato dal Bando Periferie, Progetto di Riqualificazione Urbana, Bando Periferie (<http://www.progettogreendesign.org/it/realizzazioni/le-%E2%80%9CLe-Rondini%E2%80%9D-la-gestione-sociale-di-un%E2%80%99area-di-verde-urbanoFondo>).
- **Lavorare sull’immaginario collettivo** di un quartiere: amare i luoghi per sentirsi “cittadini” attivi attraverso la presa in carico di spazi della città significa anche ‘avere voce e curare spazi di espressione e di partecipazione’.
- Investire in chiave educativa su processi di “**attaccamento al luogo**”, inteso come ‘fattore protettivo’: per vivere bene una città devi sentirti parte della città (affezione ai luoghi, *place attachment - attaccamento al luogo*: l’attaccamento al luogo favorisce la sicurezza percepita, le possibilità esplorative e il senso di controllo) (Inghilleri, Rainisio, “Amare i luoghi per sentirsi cittadini”, in Di Giovanni, Leveratto, *Un quartiere mondo*, Quodilibet, Milano, 2022, p. 152; Inghilleri, P. *I luoghi che curano*, Cortina, Milano). Attaccamento al luogo: costituisce un fattore protettivo/benessere (luoghi dotati di senso, in cui è possibile fare esperienze di senso, esperienze sociali, pratiche sociali positive).
- Lavorare sulle **aspirazioni** dei giovani (Appadurai).
- Approccio **INTERISTITUZIONALE per una GOVERNANCE MULTILIVELLO**, interventi per la gestione dei fondi da decidere in sede di Conferenza Unificata Stato, Regioni, Comuni e Terzo Settore. Lavorare per il potenziamento della rete e costruire un modello di governance basato sulla cooperazione tra servizi (pubblico, privato-sociale) che sia capace di valorizzare le risorse del territorio.
- Esempi di buona pratica in questa direzione sono: **l’HUB famiglia di Reggio Calabria** (PON inclusione - Ministero del lavoro e delle politiche sociali); il **Family Work Hub di Pioltello** (Finanziato dal Bando Periferie per il sostegno alle famiglie con bambini piccoli. Lo spazio coniuga cura e socializzazione con la dimensione del lavoro e la fruizione di uno spazio polifunzionale aperto alla cittadinanza); **Progetto: FAMI-3477 Abitare Insieme** (Prefettura di Milano, Università Bicocca,

Politecnico, Università Statale di Milano), rivolto a costruire un sistema di governance in rete su tre assi: Abitare, Lavoro, Cittadinanza.

- Strumenti per la costruzione di accordi e buone pratiche di presa in carico della città Comune-Cittadini: PATTI DI COLLABORAZIONE. I patti di collaborazione sono atti negoziali attraverso cui il Comune e i cittadini concordano gli obiettivi da raggiungere per l'interesse comune. Si individua un bene comune urbano per il quale avviare un intervento di rigenerazione e un progetto di gestione condivisa per la loro cura. Sono incubatori sociali, spinte generative 'dal basso'. I PC vanno costruiti agendo in una prospettiva di capacity building sugli/con gli operatori comunali/amministrazioni.
- PLAYGROUND: progetti partecipativi - giocare in città (Di Giovanni, Leveratto, Ibid, p. 194)
- Altre buone pratiche sono: I patti di comunità, Il protocollo San Siro, Interazione scuola extrascuola (Zecca, Cotza, Fredella, 2023); i Centri per le famiglie: centri multiprofessionali e polifunzionali diffusi dagli anni '80 in alcune regioni italiane; esempio di regia comunale CODIS del Comune di Milano, con azione di rete intersettoriale e di presa in carico delle famiglie con minori a rischio. Accordi tra Stato e Regione per la formazione tecnica e professionale come nel decreto di riforma.
- Puntare sul RINFORZO alle SCUOLE:
- INCENTIVI STABILI agli insegnanti attraverso l'istituzione di FUNZIONE STRUMENTALE DI COORDINAMENTO PEDAGOGICO (semidistacco), una figura di sistema, in rete con ente locale, servizi sociali, servizi socio-sanitari ed extrascuola.
- ORGANICI DI EDUCATORI SCOLASTICI.
- INCREMENTO DI INSEGNANTI DI DIDATTICA ITALIANO L2.
- FONDI PER LA CONSULENZA PEDAGOGICA.
- FORMAZIONE CONTINUA DEGLI INSEGNANTI OBBLIGATORIA con modelli di ricerca-azione e job shadowing.
- SECOND CHANCE SCHOOL (MODELLO EUROPEO - CRESSON) ALTERNATIVE PROVISION (UK): Interventi detti di seconda opportunità (Second Chance School - Cotza, 2022 Scuole popolari di Monza E MILANO; Zecca Cotza 2022).
- Sarebbe molto importante per rinforzare la motivazione all'apprendimento RENDERE ORDINAMENTALE LA SCUOLA SECONDARIA DI PRIMO GRADO A METODO MONTESSORI (dati gli esiti positivi del primo triennio di sperimentazione). Ad oggi 25 scuole aderiscono.

A seguire, si indicano RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI focalizzati su studi e ricerche specifiche citate nelle proposte su esposte:

Bove, C. (2022). Lo spazio urbano come dispositivo educativo: arena per il dialogo interculturale.. In A. di Giovanni, J. Leveratto (a cura di), *Un quartiere mondo. Abitare e progettare il satellite di Pioltello* (pp. 135-141). QUODILIBET.

Bove, C., Mussi, A. (2022). Responsabilità, cura e attaccamento ai luoghi come premesse per educare alla sostenibilità. Spunti da un progetto nella periferia urbana multiculturale. PEDAGOGIA E VITA, 1/2022, 9-17.

Documento di studio e di proposta: *La dispersione scolastica in Italia. Un'analisi multifattoriale.*

Documento di Studio e di Proposte, Autorità Garante Infanzia, 2022 (reperibile)

Di Giovanni, A., Leveratto, J. (a cura di) *Un quartiere mondo: Abitare e progettare il Satellite di Pioltello.* Quodilibet Studio, Milano, 2022

Inghilleri, P. *I luoghi che curano*, Cortina, Milano.

- Milani, P. (2022). *Nelle stanze dei bambini alle nove della sera. Contrastare e prevenire le disuguaglianze sociali*, Erickson, Trento
- Mussi, A., Galotta, J. (2023). La partecipazione dei ‘futuri cittadini’ nelle periferie multiculturali: metodi di engagement tra arte, cultura e Photovoice. *NUOVA SECONDARIA*, 1(XLI), 225-239.
- Mussi, A., Rainisio, N., Inghilleri, P., Pola, L., Bove, C. (2023). “At last, Someone Asked Us Foreigners What We Think!” Speaking Up As An Exercise Of Active Citizenship: An Italian Case Study. *ENCYCLOPAIDEIA*, 27(66), 63-76 [10.6092/issn.1825-8670/16082].
- Zecca, L., Cotza, V., Fredella, C. (2023). Bridging the gap between schools, non formal education and famiglies: an exploratory study in the Milano multicultural suburb of San Siro. In Abstract Bool Angel Conference 2023 “Global Education&Learning for a Just, Peaceful & sustainable World. 19.20 June, Unesco, House in Paris, France (pp.47.47);
- Zecca, L. Cotza, V. (2022). Tracce di scuola attiva nella pedagogia popolare e nelle esperienze di seconda opportunità. In P. Lucisano & A Marzano (a cura di): *Quale scuola per i cittadini del mondo? A cento anni dalla fondazione della Ligue International de L’Education Nouvelle*, Atti del Convegno Internazionale SIRD (Roma, 25-26 novembre 2021), pp.103-117. Lecce. PensaMultimedia.
- Zecca, L. & Cotza, V. (2022). Using Problematicism to de-construct and re-semantize. A case study research within the Popular Education. *Ricerche di Pedagogia e Didattica. Journal of Theories and Research in Education*, 17(2), pp. 27-43. doi: 10.6092/issn.1970-2221/14277