

RPS

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

DIRETTORE

Stefano Cecconi

COMITATO SCIENTIFICO

Ugo Ascoli

Jean-Claude Barbier

Pietro Barrera

Enzo Bernardo

Marina Boni

Giuliano Bonoli

Paolo Calza Bini

Massimo Campedelli

Dario Canali

Antonio Cantaro

Giuseppe Costa

Colin Crouch

Gianfranco D'Alessio

Sandro Del Fattore

Paolo De Nardis

Francesca De Rugeriis

Luigina De Santis

Nerina Dirindin

Maurizio Franzini

Gianni Geroldi

Maria Grazia Giannichedda

Ian Gough

Elena Granaglia

Mauro Guzzonato

Angelo Marano

Nicola Marongiu

Saul Meghnagi

Massimo Paci

Emmanuele Pavolini

Ivan Pedretti

Laura Pennacchi

Mario Pianta

Gianni Principe

Michele Raitano

Mario Sai

Giovanni Battista Sgritta

Alan Walker



EDIESSE

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

GENNAIO-MARZO 2016

Direzione, redazione e segreteria
Viale di Porta Tiburtina 36 - 00185 Roma
Tel. 0039.6.44870323 - Fax 06.44870335
rps@ediesseonline.it

Amministrazione e diffusione
Ediesse s.r.l. - Viale di Porta Tiburtina 36 - 00185 Roma
Tel. 0039.6.44870260 - Fax 06.44870335

Tariffe di abbonamento 2016
Annuo 60,00 euro - Estero 120,00 euro
Sostenitore 180,00 euro
Una copia 20,00 euro - Arretrati 40,00 euro
L'importo dell'abbonamento può essere versato
sul conto corrente postale n. 935015
intestato a Ediesse s.r.l., specificando la causale

Proprietà
Ediesse s.r.l. Registrazione Tribunale di Roma
Sezione Stampa n. 57/2004 del 20/02/2004
spedizione A.P. - 45% - art. 2, comma 20/B
legge 662/96, Filiale di Roma

Coordinamento
Rossella Basile

Progetto grafico
Antonella Lupi

Stampa
O.GRA.RO. s.r.l. - Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma
Finito di stampare nel mese di luglio 2016

Distribuzione in libreria
MESSAGGERIE

www.larivistadellepolitichesociali.it



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

Egregio Abbonato, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 675/1996 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne ad essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla ns. attività. La informiamo inoltre che, ai sensi dell'art. 13 della Legge, Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i suoi dati o opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione della legge.

COMITATO DI REDAZIONE

Lisa Bartoli
Rossella Basile
Francesca Carrera
Andrea Ciarini
Stefano Daneri
Roberto Fantozzi
Mara Nardini
Alessandro Purificato
Alessia Sabbatini
Elisabetta Segre
Leopoldo Tartaglia

DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Andruccioli

La Rivista si avvale della procedura di valutazione e accettazione degli articoli *double blind peer review*



il Patronato della CGIL

indice

RPS

TEMA

Politiche urbane, welfare locale, governance territoriale

Paolo De Nardis e Luca Alteri

Le *metapolitiche* per la città. Una introduzione 7

Clément Boisseuil

La rigenerazione urbana: welfare o workfare?
Uno studio comparativo tra Francia e Stati Uniti 35

Alfredo Alietti

Politiche, crisi e socialità nelle periferie europee e italiane.
Uno sguardo di sintesi 47

Antonella Coco

Senza politiche. Il cambiamento del centro storico cosentino:
abbandono e periferizzazione 59

Massimo Bricocoli, Cosimo Palazzo e Stefania Sabatinelli

La riconversione della spesa pubblica
come terreno di innovazione. Soluzioni residenziali
per l'emergenza abitativa a Milano 69

Massimo Bonini e Ivan Lembo

Tra innovazione e nuova rappresentanza:
la sfida del sindacato nelle politiche urbane milanesi 87

Francesca Artioli

Le aree militari nelle città italiane: patrimonio pubblico
e rendita urbana nell'era dell'austerità e della crisi 101

Lorenzo Giudici

Dalla città rossa alla città «subprime».
La crisi industriale e sociale di Livorno 115

| | |
|--|-----|
| <i>Luca Raffini</i> L'economia della condivisione tra retoriche, ambiguità e lati oscuri. Riflessioni a partire dal caso <i>Airbnb</i> | 129 |
| <i>Simone Tosi</i> Le politiche urbane e gli stadi | 151 |
| <i>Gaetano Sateriale</i> Un nuovo sviluppo in risposta ai bisogni delle persone e del territorio | 163 |
| ATTUALITÀ Welfare contrattuale e aziendale: rischi, opportunità, proposte | |
| <i>Franco Martini</i> Welfare aziendale o contrattuale? Rischi e opportunità | 183 |
| <i>Maria Concetta Ambra</i> Come rendere più inclusivo il welfare contrattuale e aziendale | 197 |
| DIBATTITO Per un capitalismo giusto ed ecologico: l'ultimo messaggio di un grande maestro | |
| Luciano Gallino, <i>Il denaro, il debito e la doppia crisi spiegati ai nostri nipoti</i> , Einaudi, Torino, 2015, | |
| <i>Maurizio Franzini</i> Ciò che è e ciò che potrebbe essere. Riflettendo sull'ultimo libro di Luciano Gallino | 215 |
| <i>Adriana Luciano</i> Il libro-testamento di un sociologo eretico | 227 |
| <i>Le autrici e gli autori</i> | 239 |
| <i>English Abstracts</i> | 243 |

TEMA
Politiche urbane, welfare locale,
governance territoriale

Le metapolitiche per la città. Una introduzione

Paolo De Nardis e Luca Alteri*

La «questione urbana» si impone con prepotenza nel momento in cui la maggior parte della popolazione mondiale vive nelle città: era solo il 16% nel 1900. Tra crisi economica e governance multilivello la città assume a un ruolo di assoluta centralità, ponendo allo studioso e all'amministratore locale

una serie di quesiti: quali politiche per migliorare la qualità della vita dei suoi abitanti? Quale spazio decisionale rispetto allo Stato-nazione? Come studiare la città, se i confini dell'«urbano contemporaneo» appaiono sfumati, quasi metafisici? Soprattutto, esiste ancora la città, se tutto il mondo diventa città?

1. Il quadro teorico di evoluzione del contesto urbano

Commentare le politiche urbane in tempo di crisi economica è un esercizio faticoso, ingrato, persino presuntuoso: di fronte a una congiuntura economica che produce una cattiva performance per motivi strutturali – «sistemici» – e non temporanei è pensabile che un'amministrazione comunale abbia nella sua disponibilità gli strumenti per migliorare la qualità della vita dei suoi cittadini, finanche per contribuire alla soluzione di problemi inerenti le basi materiali dell'esistenza (casa, lavoro, servizi)? La risposta sarebbe stata negativa fino a qualche decennio fa, ma diventa positiva da quando la governance multilivello ha esaltato le «amministrazioni di prossimità», maggiormente riconoscibili anche dall'esterno in seguito all'elezione diretta dei sindaci delle grandi città. Ai giorni nostri, continui attacchi – su più fronti – assediano e indeboliscono la «fortezza» dello Stato: flussi globali di merci, capitali, servizi, tecnologia, informazione e individui ne rendono arduo il controllo sullo spazio – inteso come «confine» – e sul

* I due autori condividono pienamente la responsabilità scientifica del presente saggio. Ad ogni modo, ai fini di una semplice suddivisione del lavoro, Luca Alteri è autore del secondo paragrafo, Paolo De Nardis del terzo, mentre il primo è stato scritto congiuntamente.

tempo – inteso come capacità di «catturare la storia» – favorendo adesioni identitarie, da parte dei suoi cittadini, eseguite in apparente autonomia e rese concrete in affiliazioni plurime.

Lo Stato viene scalfito attraverso lo sgretolamento di alcuni suoi capisaldi: la monoliticità della nazione – cioè della costruzione simbolico-religiosa a cui aveva associato il concetto di «modernità politica» – l'autonomia della valuta (inserita in un circuito finanziario globale che fa perno su solo quattro monete), il sistema fiscale divenuto anch'esso transnazionale, il controllo delle telecomunicazioni (oggi letteralmente «esplose» e vieppiù ingestibili da parte dello Stato, neanche nella sua versione autoritaria), l'autonomia militare – non solo nei termini delle alleanze, ma anche di una dipendenza degli eserciti nazionali da un circuito globale di fornitori di tecnologia e di risorse umane – infine il welfare, sulla cui crisi dei modelli tradizionali proprio questa rivista si è recentemente espressa con compiutezza¹.

Un simile processo innesca, a nostro avviso, tre principali conseguenze nel campo rispettivamente del lavoro, del welfare e delle identità. Proviamo ad approfondirle.

1.1 *Le trasformazioni del mondo del lavoro*

I cambiamenti nel mondo del lavoro stravolgono la *cornice* dentro cui eravamo abituati a pensare il nostro mondo e a pensare noi stessi, almeno in un contesto – quello dell'Occidente – caratterizzato negli ultimi decenni tanto dal conflitto capitale/lavoro, quanto dal welfare. È l'intero *quadro* di riferimento – rappresentato dalla composizione sociale e dai rapporti di sovra e sotto ordinazione – che oggi viene smantellato, con l'eclisse delle conquiste ottenute dal ciclo di lotte degli anni sessanta-settanta e il ripiegamento della figura lavorativa che ne era stato la promotrice, cioè l'operaio massa².

Quest'ultimo è stato, infatti, il perno delle lotte sociali che hanno scosso la città contemporanea: dentro la fabbrica, negli altri luoghi di produzione e nei quartieri popolari si era venuto formando un «partito rivoluzionario informale» – non totalmente sovrapponibile al Pci

¹ Cfr. il numero 1/2015 de «la Rivista delle Politiche Sociali», dal titolo *Il welfare locale in Italia*.

² Sull'effettiva consistenza, e ancora più sull'irreversibilità, di tale ripiegamento esistono peraltro opinioni discordanti, come dimostrato dal lavoro dei Clash City Workers (2014).

– in grado di esercitare una sorta di contropotere che arrivò a imporre il salario come variabile indipendente e a mettere in discussione le compatibilità capitalistiche. Le innovazioni nel processo produttivo (dalla disgregazione verticale alla robotizzazione), la delocalizzazione delle fabbriche e la promozione di un sindacalismo «responsabile» furono le soluzioni con cui la classe imprenditoriale rispose all'istanza operaia di presa del potere. Ne derivò un notevole cambio di paradigma, a partire dalla nota «marcia dei 40 mila» della Fiat nel 1980, con l'inizio della frammentazione dell'identità operaia e di spolitizzazione del conflitto: il lavoro salariato veniva progressivamente marginalizzato, fino a «scompare» dal discorso pubblico, proprio mentre i legami sociali venivano attaccati dall'individualizzazione e dall'illanguidimento delle basi valoriali.

Nuove figure lavorative emergono dal panorama dell'occupazione: non solo i tanto reclamizzati «precari cognitivi» e i lavoratori dell'intelletto, ma anche e soprattutto gli occupati in settori che non richiedono particolari specializzazioni o abilità professionali. Segretarie, centralinisti, facchini, commesse, baby sitter, addetti alle pulizie, camerieri, autisti, addetti alla sorveglianza esistevano anche all'ombra della fabbrica fordista, ma solo in seguito alla decentralizzazione del manifatturiero hanno assunto un peso quantitativo preponderante. Accanto a un piccolo nucleo di nuove professioni altamente qualificate si sono delineate tipologie di *service workers* che, al di là del nome seducente, rappresentano il nuovo «proletariato dei servizi», privo però di una coscienza di classe, difficilmente sindacalizzabile e inadeguato nella modalità di presentazione delle proprie istanze. L'archetipo di questa figura proletaria può essere identificato nell'idealtipo del lavoratore migrante, estremamente ricattabile, atomizzato e costretto a passare da un lavoro mal pagato all'altro oppure a ingrossare le fila dell'esercito industriale di riserva. Rendere di tale figura il *benchmark* per l'occupazione del futuro rappresenta una tendenza allarmante, ma non lontana dalla realtà.

1.2 La riduzione del welfare

Oggi che nuove condizioni presiedono le richieste di protezione sociale (la fragilità familiare, i cambiamenti demografici, la precarizzazione del lavoro, la minore incidenza dell'associazionismo solidale e, più in generale, di un approccio sociale al vivere collettivo) la tipologia e l'ampiezza del welfare sono legate a doppio filo a due variabili fon-

RPS

Paolo De Nardis e Luca Alatri

damentali: il sistema politico e il modello di produzione. Per il primo caso, è inevitabile come la prevalenza di modelli di governo liberali e neoliberalisti induca il rifiuto per la centralizzazione dei servizi di welfare e consigli l'affidamento alla spontanea iniziativa individuale (spesso travisata in «organizzazione dal basso»)³. A un livello superiore, è altrettanto inevitabile che il modello della governance, applicato alle amministrazioni pubbliche locali, favorisca il passaggio dal «governo» al «coordinamento», lasciando ampio spazio a *new entry* nel sistema welfarista: aziende, fondazioni bancarie, agenzie assicurative. Per quanto concerne il secondo caso, si può affermare come alla riduzione delle strutture che si occupano del tempo di lavoro corrisponda pari diminuzione delle strutture che erano pensate per il tempo del non-lavoro, in un contesto nel quale lo Stato progressivamente si ritira dal suo ruolo di promotore dell'occupazione. Balzano in primo piano, quindi, i «bisogni vitali» degli individui, quasi «scarnificando» il significato della democrazia, fino a farlo tornare alle sue pratiche originarie: le mense collettive dell'antica Atene e la distribuzione gratuita di grano nella Roma repubblicana. È lo *ius vitae*, che precede il momento dialettico e il confronto tra teorie e opinioni contrastanti, pretendendo che ogni individuo, prima ancora di entrare nella sfera pubblica, sia liberato da una serie di rischi esistenziali, «che possano minarne la qualità (anche solo potenziale) di consapevole partecipazione al processo democratico» (Mornioli, 2002, pp. 174-175). Esseri umani, prima ancora che cittadini, nel rifiuto del cosiddetto *cash nexus*, cioè la riduzione dei processi produttivi alla sola logica dello scambio monetario, e nella rivalutazione di quel *general intellect*, di cui parlava già Marx (ben prima dell'avvento dell'informatica e quando la cultura era ben lungi dall'essere un campo di occupazione per significativi strati della popolazione): l'informazione, la comunicazione, il capitale culturale di una società e tutto ciò che venga prodotto collettivamente, ma che non viene redistribuito socialmente. Per questa dimensione si parla ormai da tempo, all'interno di una sommatoria di teorie forse non abbastanza

³ Una considerazione del genere non è condivisa, ad esempio, da Geroldi (2015, pp. 11-14), che mette in risalto l'attuale ibridazione tra i diversi modelli, smentendo l'associazione tra socialdemocrazia e schema *top-down*, da un lato, neoliberalismo e schema *bottom-up* dall'altro. Sicuramente l'arretramento, nell'Europa degli ultimi decenni, delle posizioni socialiste ha avuto conseguenze anche nell'organizzazione dello Stato sociale, ma l'evoluzione storica dei sistemi di welfare è ancora ben tracciabile, nonostante la nebbia e l'isomorfismo politico.

problematizzate, di un *basic income*, cioè un «reddito di base» che protegga gli individui nelle loro migrazioni lavorative da un'occupazione a un'altra e nei periodi – potenzialmente lunghi – di assenza di lavoro, rimettendo al centro la dignità dell'essere umano, da ottenersi non attraverso un procedimento rivoluzionario, ma con un trasferimento di beni o di servizi consequenziale al proprio status di cittadino.

1.3 Il potere delle identità

La città è sempre stata un ambiente foriero di metafore e di allegorie che spaziavano dal corpo umano, ai marchingegni robotizzati, fino alle fabbriche e agli altri luoghi di lavoro. Ciò è potuto accadere perché la città ha una sua *materialità* di fondo che la rende, paradossalmente, malleabile, quasi flessibile, capace cioè di adattarsi ai cambiamenti economici, sociali e culturali delle società di cui fa parte. Proprio perché solida, la città si dissolve nell'aria – rispettando un'antica ma ancor valida lezione – e vive una sua continuità che raramente produce fratture.

Eppure, nel mondo della produzione post-fordista, la città, in cui nulla «è luogo» perché ogni suo componente «fa sistema», perde la sua forma e vive eventi in buona parte trans-territoriali che travolgono le fondamenta urbane e le radici delle famiglie e dei singoli individui. All'amministratore è chiesto di intercettare flussi, anticipare tendenze e leggere tra le intermittenze dei fasci di luce: non ci sono più – oppure sono sempre di meno – i punti di riferimento, le fabbriche, gli insediamenti produttivi, gli uffici amministrativi, gli appartamenti, le «case». Tutto diventa dinamico, ma di una dinamicità dissolvente, che si divide solo tra infrastrutture e macerie. La città fordista era interpretabile sulla base di un codice binario fornito dal confronto dicotomico tra urbe e campagna, tra operaio e imprenditore, tra centro e periferia, tra produzione massificata e lavorazione artigianale. Mattoni e metallo erano la base costitutiva della città del passato, reti ed elettroni ne sono la grammatica di quella attuale: governarla è difficile, tanto che l'amministratore finisce spesso per «assecondarla».

Eppure, la città tardo-moderna «a geometria variabile» si scopre anche «a velocità variabile»: permane una dimensione novecentesca, un'Età del ferro in cui le esperienze sociali sono legate alla materialità, alla fisicità spaziale e alla prestazione della forza-lavoro. Non tutto è finanza, né il tempo-istante esaurisce l'orologio urbano: permane lo scorrere del tempo-processo, degli orari da rispettare e dei residui solidi. L'eco-

nomia reale prende la propria rivincita sull'evanescenza della Borsa nei momenti in cui immaginazione e creatività – che vengono descritte come le *skills* richieste nel lavoro del terzo millennio – lasciano il campo alla *fatiga* e al *sudore*. Non c'è nessuna fantasmagoria dietro a uno sfratto, nessuna illusione ottica che nasconda la realtà di un licenziamento, nessun capitale sociale dietro alle periferie private di ogni servizio, nessuna immaginazione dietro alla sofferenza economica della quarta e ormai anche della terza settimana, del lavoro che non si trasforma in opera, ma che si impone come reiterazione alienante del medesimo gesto e come attivazione del medesimo macchinario. Dalle «due società» di cui parlavano anni fa le scienze sociali – una affermata e vincente, l'altra emarginata e autoesclusa – siamo passati alle «due città», quella novecentesca e quella lanciata nel terzo millennio. Ogni metropoli ha conosciuto la contraddizione tra il passato e il presente: trovare l'equilibrio tra il «tempo storico» e la quotidianità era uno dei compiti dell'amministratore urbano, oggi però lo iato non è solo economico e sociale, ma logico e temporale. I luoghi delle due città non si giustappongono più, perché presentano velocità di scorrimento inconciliabili tra loro: se nel passato l'eterogeneità spazio-temporale produceva una dis-economia che le politiche sociali cercavano di tamponare, la città della connessione perenne e della simultaneità assoluta produce una dis-cronia che limita gli spazi dello Stato sociale. Il modello multi-strato che faceva convivere, non senza conflitto e mai in maniera pacificata, la grande fabbrica con la piccola bottega artigianale, il potente manager con l'operaio non specializzato, il quartiere residenziale con la periferia-dormitorio non è più replicabile: la *città in frammenti* rende tutti «di passaggio», in un'esaltazione delle singole soggettività che non riesce ad andare oltre un' indefinita «volontà di volere».

Autoreferenziale, assoluta e confusa, autistica nell'essere ripiegata in se stessa, perpetua nel suo movimento senza fine e senza un fine, la libertà della tardo-modernità è la libertà del cittadino che «abita i flussi urbani» e vive una connessione continua, in cui la continua presenza virtuale è più importante del messaggio. Nuovi tipi umani abitano la città tardo-moderna: si tratta di «corpi ibridi», metà individuali e metà sociali, che fuggono dai grandi contenitori collettivi e definiscono il perimetro di una vasta antropologia post-umana (Bonomi e Abruzzese, 2004). Abbandonate le appartenenze più radicate, spesso si accusa il panorama metropolitano di essere «senza società» – il che è tecnicamente impossibile – quando è più corretto affermare che esso è

«senza luoghi», ma dotato solo di spazi indifferenziati, nei quali si muovono identità asincrone.

Dove è la politica? È necessario, però, avanzare una premessa: questo nuovo tipo di città non evita che la spazialità sia emancipata dalla sussunzione reale al capitale. Le membra del modello economico dominante continuano, infatti, a «lavorare il territorio», scavando anche quando il contesto urbano presenta solo cantieri e macerie di socializzazione. Anzi: non è errato affermare come la città che abbia perso le proprie «sedimentazioni urbane», sostituendole con le linee geometriche delle continue movimentazioni e degli interminabili flussi, si presti particolarmente alla sussunzione al capitale.

La «città sociale» del passato sembra oggi un lontano ricordo. Le identità sono plurali, la composizione etnica è polifonica, il lavoro non costituisce più il valore significativa della vita collettiva e dell'esperienza individuale. La città di oggi è de-costruita, volta all'apertura degli spazi, alla loro attraversabilità e alla fluidità delle relazioni. Le vecchie aree industriali sono ormai sventrate – al massimo trasformate in laboratori artistici o quartieri residenziali di lusso – e gli *hub* del trasporto urbano sempre più algidi nella loro funzionalità: la città post-fordista ha perso la sua anima – per quanto nel passato essa fosse polverosa, grigia, «metallica» – per diventare una sommatoria di «spazi di attraversamento». *Andare via* e *andare oltre* sono gli imperativi dell'attuale contesto urbano, che pare attingere a piene mani nella retorica della «smaterializzazione». È possibile, quindi, una «città senza abitanti»? Sarebbe come dire una città senza traffico, senza emergenza abitativa, senza la necessità di politiche per l'integrazione e così via.

Invece gli abitanti ci sono, persistono nella loro resilienza e presentano le proprie richieste tanto agli amministratori, quanto agli studiosi dell'*urbano contemporaneo*. Questi ultimi – al netto di qualche romantica apologia del «degrado metropolitano» – non possono rinunciare al ruolo critico della scienza urbana, invitando tanto all'aggiornamento della strumentistica necessaria a interpretare le odierne città, quanto alla produzione di uno sforzo ulteriore da parte degli amministratori locali. Non basta, infatti, rincorrere i trend nazionali e sovranazionali imposti all'opinione pubblica (la flessibilità del mondo del lavoro, la legalità e l'ordine pubblico, l'annacquamento delle appartenenze identitarie): serve piuttosto ridefinire un nuovo concetto – e persino un'innovativa semantica – delle politiche sociali declinate dentro la città. L'attuale fascicolo de «la Rivista delle Politiche Sociali» ha iniziato a proporlo, partendo da specifici casi studio, alcuni dei quali osservati in ottica comparativa.

RPS

Paolo De Nardis e Luca Alcei

2. I casi studio di policy urbane contro la crisi

Da quando le scienze sociali hanno iniziato a scrutare le città hanno puntato sulle periferie come osservatorio privilegiato della qualità della vita in un determinato contesto. Il perché è facilmente immaginabile: è nelle periferie che si concretizzano le pratiche di esclusione e di disagio, con la conseguenza di rendere particolarmente ardue le traiettorie esistenziali dei suoi abitanti. A coloro che gridano all'allarme per l'invasione dei migranti bisognerebbe ricordare come tale invasione avviene dentro un contesto in cui il rapporto tra i bisogni della collettività e le risorse a disposizione è già al collasso: la riduzione del welfare locale e il restringimento della rete di assistenza familiare sono variabili intervenienti in un quadro già critico, nel quale la precarizzazione lavorativa, l'imposizione dell'austerità, la moltiplicazione dei conflitti bellici e il conseguente spostamento di ingenti masse di esseri umani, infine la crisi della rappresentanza politica rendono assai improbabile il pieno godimento dei diritti di cittadinanza. In periferia è molto facile essere individui di Serie B, considerati come «alterità assoluta rispetto alla città "normale" e come terreno di una conflittualità irriducibile» (Alietti, *infra*, p. 49), tanto da meritare attenzioni particolari da parte degli enti locali, in una *mixité* tra spostamento *ad hoc* di risorse e, soprattutto, accentuazione del controllo sociale. Anche in virtù di tale sovrapposizione tra «questione sociale» e dimensione spaziale – *i problemi sono lì, nei quartieri periferici, e sono esclusivamente lì* – come già ricorda proprio Alfredo Alietti (*infra*), dagli anni ottanta in poi le politiche pubbliche conoscono uno spostamento dagli individui ai luoghi fisici, finendo per «territorializzarsi»: recupero urbanistico, dotazione di edilizia pubblica, fornitura di servizi, politiche attive per il lavoro si concentrano su aree specifiche, quasi «perimetrando» le istanze sociali, ma ignorando una lettura della società in larghi collettivi sociali e secondo narrazioni predefinite. Sembra quasi che l'esistenza stessa di sinapsi ideologico-economiche sia la preconditione della marginalità, piuttosto che «la scintilla» per l'emancipazione. Ne consegue il tentativo, da parte dell'amministratore, di «rigenerare» questi *badlands* puntando su una «redistribuzione controllata» di cittadini provenienti da classi sociali diverse. Raramente l'obiettivo di un salvifico interclassismo è raggiunto: il fenomeno continua a essere più ricco della legge e il risultato medio ottenuto consiste nella gentrificazione dell'ex quartiere popolare. Senza intervenire, infatti, sulle politiche macroeconomiche – spesso di matrice continentale e non statale

– che hanno inciso sull’inesco dei meccanismi di esclusione, questi ultimi raramente saranno scalfiti da una «razionalità amministrativa» che esegue ottimistiche previsioni in termini di capitale culturale, integrazione etnica e democrazia deliberativa, ma che in primo luogo taglia le risorse e i servizi.

Sarebbe più utile valorizzare il quadro sociale già esistente ed esaltare la composizione di classe originaria, piuttosto che dedicarsi a una «ingegneria sociale» puntualmente inefficace, che non tiene conto, nella gestione di spazi condivisi, delle dinamiche operanti su quel territorio ben prima che la politica vi trasferisse la propria attenzione. In alcuni dei contributi che seguono viene compiutamente illustrata la ricchezza sociale e culturale – autorganizzata, originale, irriproducibile – dei quartieri periferici, almeno laddove l’orizzonte di attesa non si sia ormai trasformato in un latente risentimento, pronto a divenire rabbia e *riot* urbano. Anche in questo secondo caso ci sarebbe da chiedersi se la coesione sociale sia messa più a repentaglio dall’eruzione puntiforme di scontri di piazza oppure dalla quotidiana passività di chi ha deposto anche il proprio ribellismo.

Le geo-localizzazione del disagio nelle sole periferie viene ulteriormente smentita nel momento in cui altri quartieri della città subiscono un processo di periferizzazione, al di là del loro collocamento nello spazio urbano: è il caso dei centri storici, che da tempo si sono defilati dalla tradizione storica occidentale che li voleva come luogo di scambio, di incontro e di abitazione, per essere trasformati in tre diversi modelli, tra loro alternativi. Nel primo caso il centro storico diventa in realtà un centro direzionale, nel quale vengono sviluppate le funzioni amministrative, manageriali e commerciali, congiuntamente all’organizzazione dei principali servizi: un luogo vivo nelle ore diurne, nelle quali ospita relazioni sociali fredde, a causa della loro natura essenzialmente lavorativa, e di fatto *fantasma* di notte, spettrale nella sua assenza di popolazione. Il secondo caso è tipico delle città d’arte italiane e prevede un centro cittadino imbalsamato nella sua dimensione monumentalistica, quasi che cercasse pervicacemente di perpetuare una funzione storica che andrebbe invece svolta in senso materialistico. Il terzo caso, invece, raggiunge il climax della criticità, per quanto sia meno studiato dei due precedenti: ne costituisce una pregevole eccezione, in questo volume, il contributo di Antonella Coco che, partendo dal caso-studio di Cosenza, ha analizzato i processi di abbandono e di periferizzazione dei centri storici di molte città medio-piccole italiane. Quel dedalo a volte intricato di viuzze medievali e di palazzi ri-

RPS

Paolo De Nardis e Luca Alcei

nascimentali è giudicato poco consono alle esigenze tecnologiche e urbanistiche della città tardo-moderna, tanto da subire una progressiva perdita di centralità, che si riverbera anche nel suo spopolamento: unicamente la parte più fragile degli abitanti – anziani e immigrati su tutti – rimane a vivere in quello che è il cuore della città ormai solo dal punto di vista della geografia. Il centro storico diventa a tutti gli effetti un quartiere svantaggiato nel quale i residenti vedono aumentare la distanza sociale dal resto della popolazione: nel centro storico si viene posti *fuori* e non *dentro* le cerchie della socialità cittadina, non a caso funzioni e strutture fuggono verso i nuovi centri direzionali della città, portando con sé istituti scolastici, banche, imprese, associazioni, addirittura istituzioni. Di contro, il risanamento proposto dall'amministrazione locale consiste spesso in interventi puntiformi, spesso su *input* emergenziale: mancano invece, progetti di recupero complessivi e piani integrati di intervento. Non ci stupiamo, quindi, che Antonella Coco individui il vero deficit politico nella disattenzione verso il centro cittadino, sempre più destinato a diventare un'isola a sé stante, nella quale la città confina il suo passato storico, urbanistico e sociale, quando lo ritiene troppo ingombrante. Non induca in errore la pedonalizzazione che tende a restituire strade e piazze al cittadino: descritta come una novità del terzo millennio urbano, trae la sua origine, in realtà, dai tentativi di «buona progettazione» messi in campo sin dagli anni settanta e attenti alle «preesistenze ambientali»⁴. Oggi come allora il primo risultato tangibile è consistito in un aumento dei prezzi immobiliari, con la conseguente espulsione di ulteriori nuclei familiari, impossibilitati a reggere l'aggiuntiva messa a valore del suolo e l'aumento della concentrazione capitalistica sul territorio.

Già sito nevralgico della città antica, il centro storico dell'*urbano contemporaneo* italiano conosce oggi una fuga delle sedi istituzionali, delle professioni, degli attori economici, persino delle realtà associative: in casi come quello di Cosenza si può parlare di una vera «desertificazione», tanto che addirittura la malavita organizzata *molla la presa* e lascia il campo libero alla microcriminalità di chi deve essenzialmente sopravvivere. Anche negli altri due modelli di trasformazione urbana – il centro storico rispettivamente come area monumentale a uso turistico e come *hub* direzionale per i servizi – la parte più antica della città conosce un *trend* di periferizzazione sociale, perdendo unità produttive,

⁴ Tanto è vero che ne parlava già Giuliano Della Pergola nel lontano 1974 (pp. 82 ss.).

individui in età lavorativa, giovani generazioni e nuclei familiari con figli, divenendo di contro testimone di un turismo «mordi e fuggi» e di una quotidianità lavorativa limitata a professioni elitarie e altamente gratificanti: manca totalmente la vita popolare, con la sua cultura e la capacità di costruire reti, mentre abbondano nei centri storici – a seconda dei casi – *city users* totalmente indifferenti all'ambiente circostante oppure individui «messi al bando» dagli altri quartieri e confluiti qui, dove si impone progressivamente il modello di *downtown* nordamericano, che ospita gli emarginati e non le vestigia storiche della città.

Chicago è un esempio emblematico di questa tendenza, a cui l'amministrazione comunale, negli ultimi anni, ha cercato di porre rimedio usando come grimaldello proprio i programmi di rigenerazione urbana, volti a definire *neighborhoods* socialmente misti – cioè interclassisti – onde evitare l'«effetto ghetto». La crisi economica, ci spiega Clément Boisseuil (*infra*) nella sua analisi comparativa sul caso di Chicago e su quello di Parigi, si abbatte sulla rigenerazione urbana e ne determina un rallentamento. Per quanto ciò non abbia indotto un vero e proprio stravolgimento delle suddette policy, quanto una loro «ristrutturazione strumentale», questo costituisce una sorta di controprova di quanto già era lecito sospettare: la rigenerazione urbana – sia nella versione statunitense di «abbattimento funzionale alla ricostruzione», sia in quella francese di promozione dell'edilizia popolare – non costituisce un vero esempio di welfare, quanto la risposta alla volontà di attivare le forze lavorative (*workfare*, quindi). Cambia qualcosa, in fondo, ci potremmo chiedere se volessimo puntare ai risultati più che alle etichette? Sì, in un certo senso, se pensiamo che politiche consapevolmente welfariste non si sarebbero fatte trovare impreparate alla crisi dei mutui *subprime* e dell'economia reale, ma forse avrebbero addirittura colto al volo l'occasione di «testare sul campo» le misure pensate per decongestionare dalla povertà i quartieri periferici.

A fronte dei ritardi istituzionali – dovuti anche a un deficit interpretativo – la società si organizza «dal basso» e produce risposte autonome alla crisi economica e ai suoi indotti (perdita dell'occupazione, riduzione del potere di acquisto delle famiglie, taglio del welfare e dei servizi, accentuazione del carico fiscale). Molte delle suddette risposte rientrano nel macro-contenitore, poco più che una vaga definizione, di *sharing economy*, della quale Luca Raffini (*infra*) ha descritto zone d'ombra e criticità. Alla base delle diverse pratiche di «economia della condivisione» sussiste la volontà di individuare modelli alternativi ri-

RPS

Paolo De Nardis e Luca Alferi

spetto a quello – economico e politico – dominante, ma non necessariamente rinunciando al profitto o rifiutando l'idea di una società stratificata e divisa in classi sociali. Il ripensamento, piuttosto, coinvolge il vettore dello scambio economico, orizzontale e non verticale, improntato alla ricerca della condivisione e contrario a una visione esclusivamente mercificata del vivere sociale: ne deriva un approccio «relazionale» prima ancora che economico, tale da coinvolgere altre tematiche «eccezionali» rispetto alla pratica neoliberista: i beni comuni, la resilienza, la decrescita, i software *open-source* rappresentano, forse confusamente, elementi di una comune semantica che non esclude, a ben vedere, la ricerca del profitto e neanche, addirittura, la sua accumulazione.

Il contributo di Luca Raffini mostra il feedback delle amministrazioni locali rispetto al «fai-da-te» proposto dalla *sharing economy* contro la crisi, tra sanzioni e tentativi di accordo. Nello specifico della città di Barcellona un punto di vista eccentrico suggerisce di utilizzare il dibattito intorno all'economia della condivisione in controtuce rispetto alla capacità, da parte delle amministrazioni locali, di individuare le problematiche cittadine: Ada Colau, sindaco della città catalana, legò l'*affaire-Airbnb* al rischio che interi quartieri della sua città fossero gentrificati, con un aumento esponenziale dei vani dedicati alla ricezione turistica. Tra reticolarità e deregulation a volte il confine è molto labile.

Il problema ritorna prepotentemente a proposito degli stadi di proprietà delle società calcistiche, che rientrano nelle più generali «politiche trasformative» delle città contemporanee, le stesse che oggi tendono a concentrarsi soprattutto sulla dimensione del *leisure* e del tempo libero. Evidente il motivo di tale preferenza: scegliere un terreno di *policy* pensato come «depoliticizzato» faciliterebbe l'iter decisionale e placerebbe eventuali polemiche. È quanto si è verificato per l'edificazione dello Juventus Stadium – ma non per l'omologo impianto sportivo dell'As Roma, ad esempio – senza peraltro che ciò azzerasse alcuni dubbi, puntualmente espressi da Simone Tosi (*infra*). Un'opera che comprende, accanto allo stadio, oltre 215 mila mq di attività commerciali, ludiche e alberghiere non snatura il progetto iniziale?

Le città che assumono una dinamica competitiva sono obbligate ad attrarre risorse private, spesso mediante un'aggressiva politica di *branding*, e a trasformare gli spazi urbani in aree commerciali, volte al consumo e allo svago a pagamento. Gli stadi sportivi rientrano in questa dimensione, ma con una connotazione diversa rispetto al passato: prima si trattava di impianti pubblici attivi quasi esclusivamente per

eventi calcistici, oggi (e ancora di più in futuro) le città presentano modelli gestionali di tipo privatistico in cui lo stadio è di proprietà del club che lo utilizza e viene vissuto per una pluralità di iniziative. Ne derivano due conseguenze: da un lato un quartiere degradato, sul quale insista lo stadio, viene rigenerato dall'intervento di un nuovo impianto sportivo attivo quotidianamente come centro commerciale, area *food*, sala stampa, punti fitness e wellness, foresteria, museo calcistico, parco a tema; dall'altro la società sportiva proprietaria dell'impianto entra a pieno titolo nella lista degli stakeholder del *policy making* urbano, finendo per contribuire all'individuazione delle linee strategiche della città. Poter vantare impianti sportivi all'avanguardia significa porre la candidatura cittadina per l'organizzazione di eventi come Olimpiadi o Mondiali di calcio, considerati propedeutici a un virtuoso ciclo economico, per quanto esistano anche evidenze che dimostrano il contrario (si pensi ai Giochi olimpici di Atene 2004 o a quelli del Commonwealth di Delhi 2010). I nuovi stadi lucidano a tutti gli effetti l'immagine della città e rappresentano una corsia di accelerazione per uscire dalle secche della crisi economica: sono luoghi di consumo, però, non di produzione e in essi la vocazione commerciale finisce per soppiantare quella espressamente sportiva. L'identità del tifoso è progressivamente sostituita dalla figura del consumatore, per di più di fascia medio-alta, come lascia suggerire l'elevato costo del biglietto; all'interno dell'impianto i comportamenti accettati e quelli stigmatizzati rispondono ai *desiderata* della società proprietaria dell'impianto, che finisce per influenzare anche le pratiche di tifo. Tali disposizioni sembrano quasi suggerire che l'appassionato di calcio sia incapace di auto-regolarsi e abbia bisogno di un codice di condotta, se non addirittura di un tutoraggio: come e quando tifare è deciso dalla società – e dall'opinione pubblica – non dal tifoso che, evidentemente, non partecipa del diritto, tipico del «cliente», di *avere sempre ragione*. Al di là dell'ironia, sicuramente la privatizzazione e la «sterilizzazione» dello stadio è un ulteriore esempio di gentrificazione, questa volta sociale invece che urbanistica.

L'analisi dei diversi casi-studio ha evidenziato come l'emersione di risposte «dal basso» alla crisi economica a volte nasconda insidie e punti oscuri, tutti interni alla necessità di ridefinire i confini tra pubblico e privato, alla luce di come il *social bargaining* rappresenti una delle più utilizzate modalità di investimento nelle infrastrutture e nelle Grandi Opere. Anche la città di Livorno, come evidente dal saggio di Lorenzo Giudici (*infra*), fa un ampio uso di soggetti privati che contribui-

RPS

Paolo De Nardis e Luca Alatri

scono a definire le politiche di lotta alla povertà: le cooperative di lavoratori del porto, la locale Camera del lavoro e la dirigenza del Partito democratico di Livorno rappresentano vere e proprie «forze di governo» della città, con una tendenziale unità di intenti, di vedute e di azione. Ne deriva una proficua cooperazione nel momento in cui l'economia del mare entra in crisi, a Livorno come in altre città portuali italiane e il cantiere cittadino si scopre a rischio fallimento: l'amministrazione labronica elabora un progetto che non propone solamente un piano di recupero, ma un vero modello di sviluppo, alternativo al precedente e basato sulla deindustrializzazione. Se i settori di punta sui quali è incentrato il suddetto piano (l'immobiliare, il terziario commerciale, il turismo e la cantieristica di lusso) rappresentano effettive novità nel panorama economico livornese, non si può affermare che il protagonismo dei corpi intermedi costituisca una «prima volta» nella storia della città più rossa d'Italia: non era forse stato un connubio tra l'allora Pci, la Camera del lavoro e la Compagnia lavoratori portuali a garantire il benessere dei *Trenta [anni] gloriosi* del secondo dopoguerra, passando anche attraverso il lungo braccio di ferro (1956-1962) tra i lavoratori del Cantiere e la proprietà degli Ansaldo? In quel caso si raggiunse un onorevole compromesso, con il ridimensionamento del Cantiere «compensato» dall'apertura di un nuovo stabilimento metalmeccanico a partecipazione statale (la Cmf di Guasticce). Si trattava di un altro dei modi «mascherati» con i quali l'intervento pubblico salvava l'occupazione: questa variabile, unita a un'altra espressamente politica (i buoni rapporti tra il locale Pci e il governo nazionale, che favorì un ingente afflusso di prepensionamenti, incentivi e fondi per la riconversione) consentirono un «galleggiamento» dell'economia livornese e un suo scivolamento verso un nuovo modello economico, più legato alla rendita fondiaria e meno al mondo della produzione. Tale trasformazione incise anche sull'organizzazione interna, persino sull'identità dei suddetti corpi intermedi e del loro rapporto con la città, tanto che possiamo affermare come oggi un «salvataggio» del genere sarebbe improponibile, e non solo perché l'intervento pubblico in economia non è più replicabile.

3. Uno sguardo dal ponte: quali buone pratiche per la città in crisi

La persistenza, negli anni, di una «questione urbana» – che spesso è fatta coincidere, con eccessiva facilità, con una «questione delle perife-

rie» – testimonia il fallimento della risposta riformista, la cui *stanchezza* è riscontrabile in una molteplicità di casi. Sostenibilità, collaborazione, solidarietà, (piena) accessibilità sono le parole d'ordine che perimetrano nuove micro-teorie economiche – come quella che punta sulla «condivisione» – che poco aggiungono, però, a un quadro generale ancora preoccupante. Lo stesso dicasi per i vari sociologismi che ci ricordano come il vero degrado sia relazionale e non urbano: opinione condivisibile, ma che poco aiuta in un periodo storico in cui il rapporto tra i bisogni dei cittadini e le risorse economiche a disposizione è in grave disequilibrio.

Pur nel rifiuto di pretendere soluzioni indifferenziate, valide ovunque mediante la tipizzazione di un modello unico, possiamo affermare che ci sia bisogno di «una nuova epistemologia» della città, che problematizzi le (presunte) certezze date per acquisite e apra primi squarci di indagine, scrollando dalla sua pigrizia non solo l'amministratore, ma anche lo studioso delle scienze urbane. Non esistono, ad esempio, quartieri «buoni» e quartieri «cattivi», periferie in cui costruire un'alleanza neo-romantica tra popolani e intellettuali, contro invece altre periferie, considerate irrimediabili «casi persi». Non esistono, inoltre, pratiche «buone» in assoluto, da esaltare come un nuovo dogma: il già ricordato contributo di Luca Raffini, ad esempio, analizzando la *sharing economy*, ha suggerito la differenza tra condividere il desk in una postazione di *co-working*, con un potenziale arricchimento tra competenze diverse, e riprodurre un file musicale, coperto da diritti di proprietà intellettuale che verrebbero in questo modo elusi.

Più che singole politiche, servono dunque «metapolitiche» che – rifiutando un approccio indifferentemente applicabile a ogni contesto urbano, piccolo o grande, antico o moderno – si basino sui seguenti presupposti: 1) sviluppo di un *know-how* intorno a un sistema di scienze urbane; 2) predisposizione di una specifica strumentistica per le politiche per la città; 3) esplicitazione di una «strategia urbana»; 4) identificazione degli stakeholder da coinvolgere nell'amministrazione della città; 5) formazione della classe dirigenziale e del personale amministrativo necessari a governare il «nuovo corso urbano».

All'interno di un quadro del genere, le «metapolitiche» per la città lavorerebbero sulle «linee di frattura» delle metropoli, esplicitandole: non certo nell'illusione di considerare l'attuale crisi un'*opportunità*, ma nell'evidenza per cui alcune problematiche presenti nelle *policies* locali sono riscontrabili anche in quelle statali. Non sarebbe azzardato, quindi, leggere la crisi dello Stato-nazione anche attraverso le trasforma-

RPS

Paolo De Nardis e Luca Alteri

zioni della città. Raccogliendo tale sfida, le linee conclusive del presente contributo suggeriscono procedure, obiettivi e risorse per un nuovo inizio delle scienze urbane.

RPS

3.1 *Le procedure*

La prevalenza del pubblico rispetto alle privatizzazioni e ai tagli imposti dall'austerità consiglia di rifiutare un approccio apodittico che consideri ogni politica urbana volta unicamente a creare un attivo di bilancio per l'amministrazione locale o per lo Stato: trasformare le aree militari in disuso oppure sotto-utilizzate non significa – come ci ricorda Francesca Artioli (*infra*) – svendere il patrimonio pubblico né, in fondo «valorizzarlo» (i due termini finiscono spesso per coincidere), ma restituire alla collettività un bene comune, per anni o per decenni messo tra parentesi. Di contro, se la logica del legislatore è quella di massimizzare la rendita fondiaria estraibile dalle infrastrutture militari, la destinazione pubblica delle suddette aree sarà penalizzata: basterebbe, in fondo, favorire il valore di uso, rispetto all'ottica di ridurre il deficit dei conti pubblici mediante la vendita a imprenditori privati. Nell'attuale quadro delle politiche urbane è quasi scontato che i grossi investimenti «rigeneratori» siano eseguiti da investitori privati: le aspettative volgono proprio in quella direzione, anzi la stessa attrattività delle policy di una città deriva dal fatto che queste verranno sviluppate da privati: si tratta, quindi, di invertire una cultura, prima ancora che una tendenza politica, rivalutando il pubblico in tutte le sue dimensioni e mostrando come questo non sia incompatibile con l'efficienza, l'onestà e la responsabilità politica.

Un altro punto essenziale consiste nel rendere operativa la dimensione multilivello che caratterizza la governance mondiale: l'isomorfismo che coinvolge le attuali metropoli – e che rende il loro centro cittadino sostanzialmente identico, con ovvie conseguenze in termini di sradicamento identitario – non deve far perdere di vista il contesto statale e sovranazionale, come acutamente ricordato da Gaetano Sateriale (*infra*): l'analisi di fase politica ci dice che le economie europee arretrano e che lo stesso progetto unitario del Vecchio Continente vacilla, come è evidente dal recente referendum britannico. Se l'Unione europea continua a essere un «gigante economico» – per quanto ormai assediato da altre macroaree – rimane un «nano politico», con il rischio di ulteriori «rimpicciolimenti». Chi osserva le politiche urbane non può fare a meno di notare tale condizione, soprattutto a fronte della

retorica, spesso intrigante, dell'«Europa delle città», vale a dire di un continuum urbano, il più largo al mondo, che coinvolgerebbe tutta l'Europa centrale e che finirebbe per caratterizzare tanto il continente geografico, quanto l'unione politica. Di quale Europa delle città stiamo parlando, se non sono neanche certi i confini dell'Europa politica e se, all'interno di questa, le *policies* urbane sono così differenziate? Di quale Europa si tratta se importanti distinzioni, all'interno dello stesso Stato, in termini di reddito, di occupazione e di condizioni di vita, costringono tanti giovani – ricorda ancora Sateriale (*infra*) a stabilirsi all'estero? Si tratta degli stessi giovani che si sono inurbati nelle città europee nel vano tentativo di sfuggire alla crisi. A loro si sono aggiunte migliaia di energie maghrebine, asiatiche e sub-sahariane, più forti e più fortunate delle traversie del viaggio della disperazione. Un quadro del genere modifica profondamente le richieste di welfare e l'offerta di lavoro, oltre a porre seri interrogativi in merito all'ordine pubblico.

Come cittadini, infine, dobbiamo pretendere «pazienza» dall'amministratore locale: non si tratta solo di una critica alla logica del fare – che spesso produce disastri bypassando i meccanismi del controllo democratico – né di un semplice omaggio alla riscoperta del «vivere con lentezza». Semplicemente, un adeguamento all'evidenza per cui l'orizzonte temporale di molte politiche urbane, soprattutto in relazione alla rigenerazione delle aree e degli immobili, è almeno decennale e non sempre gli amministratori hanno la lungimiranza di attivare meccanismi i cui risultati saranno goduti dalle future giunte, magari di orientamento diverso dal proprio. Senza scomodare la nota e «letteraria» distinzione tra il politico e lo statista, è utile suggerire come anche lo start-up di una policy locale può produrre consenso nel breve periodo, quando è partecipato e condiviso dai cittadini.

Eppure si può! Già esistono casi di politiche urbane contro la crisi che assommano caratteristiche positive piuttosto rare altrove. Il progetto «Residenzialità sociale temporanea» (Sabatinelli, Bricocoli e Palazzo, *infra*), con cui il Comune di Milano fronteggia l'emergenza abitativa, si è rivelato immediato e insieme prospettico: ha permesso, infatti, di ottimizzare i costi sostenuti dal Comune di Milano, rinforzando la capacità relazionale degli utenti, e contemporaneamente ha fornito un modello sostenibile, continuativo e potenzialmente generalizzabile anche in altri contesti. Non è tutto: ha ricordato l'importanza dell'assunzione di responsabilità da parte dell'amministrazione comunale, rigettando la tentazione di facili deleghe, e l'opportunità di fornire non

solo *best practices* – le quali a volte possono scaturire pure casualmente – ma anche principi generali, che invece «casualmente fortunati» non sono mai. Senza dimenticare, come ricordano in primis gli Autori, che una buona policy scaturita dal dialogo tra gli attori e dalla capacità di fare rete non ci esime dal ribadire la necessità di aumentare le risorse per le politiche sociali e, più in generale, i trasferimenti agli enti locali.

3.2 *Gli obiettivi*

È necessario mantenere saldi alcuni principi, gli stessi riscontrabili (o meno) nelle *policies* statali. Stiamo parlando, ad esempio, della «chiarezza metodologica» che individui da subito il settore di competenza delle *policies*: la dismissione delle aree militari, di cui ha parlato Francesca Artioli (*infra*) attiene, ad esempio, alla riforma delle politiche di difesa nazionale, alla dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, alla riduzione dell'area della povertà oppure ancora alle *policies* di rigenerazione urbana? La domanda non è pleonastica o bizantina, in quanto ogni categoria di intervento presuppone una precisa metodologia, chiama in causa specifici attori e mira inequivocabilmente a uno o più obiettivi, senza tema di confusione. A proposito di quest'ultimo punto, è bene precisare come l'individuazione dello scopo dell'intervento pubblico rientri nell'approccio delle «metapolitiche», poiché deve essere effettuato in senso olistico, prevedendo non solo il futuro dell'area di intervento, ma anche del suo contesto (la costruzione delle infrastrutture, la gestione degli spazi pubblici, la previsione dell'accessibilità anche per le fasce deboli della popolazione).

Nel dibattito sulle infrastrutture e le Grandi Opere spesso i toni asprati rimandano alle guerre di religione e ai conflitti insanabili tra amministratori e residenti. Senza voler entrare nel merito di una tematica da declinare caso per caso, è utile ricordare come la riqualificazione di una città o di un suo quartiere non passi necessariamente attraverso un intervento invasivo e ingombrante, ma anche perseguendo la qualità al posto della quantità. Nella città basca di Bilbao il passaggio da polo metallurgico a centro culturale – necessariamente post-industriale e postfordista – è avvenuto anche grazie all'edificazione del noto museo Guggenheim alla fine del 1997. Tale opera, progettata dall'archistar Frank Gehry e fiore all'occhiello del Piano strategico cittadino, si è inserita coerentemente in una «strategia aggressiva di marketing urbanistico» (Cirulli, 2015) che ha portato alla costruzione di ulteriori infrastrutture culturali (il Palazzo Euskalduna e il Bilbao

Exhibition Centre, cioè il nuovo centro conferenze cittadino) e al complementare ammodernamento delle linee di trasporto. Si è parlato, in questo senso, di «effetto Guggenheim», con il museo come base di partenza per la costruzione di un polo culturale funzionale all'attrazione di turisti e, più in generale, di flussi di capitale internazionale interessato alla rete globale di servizi. Un meccanismo del genere – che ovviamente non manca di criticità⁵ – è replicabile anche alle latitudini italiane: al di là dei monumenti, vestigia di tutte le epoche storiche che hanno lasciato traccia nella Penisola, non è da sottovalutare l'affluenza di turisti e di tifosi che, a Torino, visita e «vive» lo Juventus Stadium e la sua area circostante, in questo caso, però, a tutto vantaggio di un attore privato. Opere come il Guggenheim di Bilbao testimoniano come a volte il contenitore sia più importante del contenuto: in pochi lo visitano per le esposizioni di arte contemporanea che periodicamente ospita, i più lo fanno per ammirarne la dimensione architettonica, in gran parte sperimentale, almeno al momento della sua costruzione. Si tratta di un incentivo ulteriore, anche per le nostre città, ad aggiornare il patrimonio architettonico e artistico, possibilmente con procedure condivise dalla cittadinanza.

Non sempre la semplice predisposizione di spazi realizza quelle «attese di socialità» per cui i suddetti spazi erano stati pensati: la realtà sociale è sempre più complessa delle previsioni costruite a tavolino. Quando a Buenos Aires l'allora sindaco Mauricio Macri – adesso presidente della Repubblica – predispose una politica dal suggestivo nome di «La Humanización del Espacio Público» pensava di predisporre parchi e isole pedonali funzionali a coloro che si fossero stabiliti nel «rigenerato» quartiere di Puerto Madero: aree verdi con una lussureggiante vegetazione, viali alberati, largo impiego di giardinieri e personale comunale avrebbero garantito un piacevole utilizzo di quegli spazi pubblici, finalmente «umanizzati». Non è andata così (Morel, 2013): quelle aree, per quanto ben curate, sono rimaste fondamentalmente inutilizzate. Predisposte per i dinamici professionisti trasferitisi nei nuovi appartamenti di Puerto Madero, non hanno riscontrato interesse perché proprio quel ceto sociale è spesso sprovvisto di figli, quindi poco interessato a parchi e aree-gioco. Di contro, le classi popolari della Boca e di Barracas non penserebbero mai di frequentare spazi sì pubblici, ma evidentemente non «formattati» per loro, quindi «respingenti». Non sempre le migliori intenzioni dell'amministratore vengono

⁵ Per le quali rimandiamo ancora a Cirulli (2015, soprattutto pp. 139-144).

premiare da successo, soprattutto quando questi cerca di plasmare una modellistica sociale rassicurante e a-conflittuale.

Al contrario, una rimodulazione dell'approccio al welfare, quando non vada nella direzione della semplice «riparazione» dei tagli della spesa sociale, merita di essere quantomeno citato: il progetto sui gruppi di Auto Mutuo Aiuto, introdotto nel 2012 dalla Camera del lavoro di Milano e poi recepito dal Comune ambrosiano, così come il similare progetto del *Job Club*, va nella direzione di suggerire l'inizio della ricerca di un nuovo lavoro con il recupero dell'autostima da parte dell'individuo licenziato, disoccupato o inoccupato. Farlo mediante un percorso mutualistico, di autoascolto e di scambio di informazioni con esperienze simili, significa scommettere sulla forza del dialogo, sul potenziamento del capitale relazionale e sul recupero del «senso di comunità», almeno dentro la classe lavoratrice (Lembo e Bonini, *infra*).

3.3 Le risorse

In ordine logico e temporale, la prima priorità consiste nel chiedere al Parlamento una sorta di «ecologia normativa», in base alla quale la produzione di leggi non proceda per sovrapposizione (il cosiddetto *layering*) – vale a dire semplicemente giustappoendo a una politica pubblica rivelatasi inefficace un'altra, nella speranza che lo sia di più – ma persegua un'effettiva abrogazione delle norme ormai datate, così da evitare quella confusione che si riverbera soprattutto sugli enti locali: «vista dalla città, la sovrapposizione di norme prende la forma di una differenziazione locale: poiché i vari programmi di dismissione sono stati associati per la maggior parte a liste di beni, non è raro che in uno stesso territorio si trovino aree la cui dismissione, o ipotesi di dismissione, rientra in quadri normativi diversi» (Artioli, *infra*, p. 106). Più in generale, il *layering* delle riforme spesso si traduce in una «politica dello status quo», a detrimento soprattutto dell'individuazione degli strumenti per uscire dalla crisi: se l'amministratore locale è incerto sul quadro normativo, facilmente rimarrà bloccato nei suoi propositi di rigenerazione urbana o di riconversione di aree dismesse e inutilizzate. Successivamente, è opportuno assumere un approccio integrato per cui il miglioramento della qualità della vita nelle città intersechi la ridefinizione del ruolo e delle competenze di alcuni stakeholder della governance urbana: si pensi ai sindacati, che vivono una transizione almeno pari a quella del mondo del lavoro in cui sono immersi. Come notato anche all'interno del presente volume (Bonini e Lembo, *infra*),

la difesa del salario diretto non è più l'unico piano su cui articolare la qualità della vita dei lavoratori: il salario indiretto e quello differito incidono sempre di più sulla quotidianità, soprattutto in un contesto in cui il lavoro si precarizza e si «disperde» sul territorio. Ne consegue che il sindacato diventa sociale, territoriale, metropolitano, di quartiere e si fa esso stesso attore del welfare locale, agenzia di credito sociale, incubatore di micro-impresa, «cuscinetto» delle forme di disagio, soprattutto quando temporanee e legate a uno specifico evento impovente. Il sindacato come attore imprescindibile delle politiche per la città, però, non deve suggerire la derubricazione del suo ruolo storico (la difesa dei dipendenti sul posto di lavoro), né l'ammorbidente delle principali linee-guida del suo operato (una concezione universalistica dei lavoratori, aventi gli stessi diritti – in quanto lavoratori – a prescindere dalle coordinate geografiche in cui vivono e lavorano): al contrario, la pluralità di forme attraverso cui il sindacato allarga la propria rappresentanza sociale deve continuare a comprendere la difesa della contrattazione nazionale e la promozione di un salario minimo, così da evitare le «zone grigie» del rapporto tra forza-lavoro e padronato.

Come non ricordarsi che «dal letame nascono i fiori» e che anche alcune attività considerate poco gratificanti possano costituire una risorsa per un dato territorio, quando vantano un'anzianità di appartenenza a esso? A San Paolo, in Brasile, divenne famosa la lotta degli «straccivendoli» e dei raccoglitori di materiale riciclabile contro l'amministrazione cittadina che intendeva «valorizzare» il centro storico dove da decenni questi erano insediati (Saeko Hirata e da Silva Bispo, 2013). Già negli anni novanta un tentativo di rigenerazione urbana portò alla trasformazione di storici edifici pubblici, da tempo malmessi, in istituzioni culturali (José, 2010): nacquero così la Pinacoteca do Estado de São Paulo, il Museu da Língua Portuguesa e l'Estação Pinacoteca, ma rimasero sostanzialmente «cattedrali nel deserto», avulse dal contesto del quartiere di riferimento. Fallito il tentativo di «ancoraggio culturale» – come fu chiamato – l'amministrazione statale passò al progetto «Nova Luz» (Nuova Luce), che giocava con il nome del macro-quartiere di Luz, su cui veniva applicato, e che consisteva nell'esproprio da parte dello Stato di edifici fatiscenti, con la possibilità, per i costruttori privati, di erigerne nuovi, superando diversi vincoli burocratici. Ne conseguì un sorprendente aumento di popolazione nel centro cittadino – +10% dal 2000 al 2010 (Saeko Hirata e da Silva Bispo, 2013) – ma anche le proteste da parte di quegli strati della

popolazione che, seppure emarginati e spesso indigenti, rifiutarono di subire l'inevitabile gentrificazione e iniziarono una lotta basata su quella che David Harvey definì «accumulation by dispossession» (2008), vale a dire un'accumulazione di non-capitale, nella quale il valore è dato esclusivamente dalla preesistenza sul territorio a rischio esproprio. Il conflitto urbano produsse una negoziazione su più livelli, dall'esito contraddittorio: i «riciclatori», organizzati in cooperative, trovarono un accordo con lo Stato di San Paolo – addirittura partecipando al Piano nazionale per i rifiuti solidi – ma rimasero in contrasto con l'amministrazione cittadina, che non aveva interesse per la raccolta differenziata, quanto per la costruzione di inceneritori. Una conferma ulteriore del disallineamento che spesso caratterizza i diversi livelli dell'attuale governance.

L'incontro tra popolazioni ed etnie diverse può produrre esternalità urbane positive? La domanda pare quasi provocatoria, se rapportata alla Vecchia Europa, il cui edificio traballa proprio per il combinato disposto di crisi economica e massivo afflusso di migranti, in competizione con i «nativi» per le risorse sempre più scarse del welfare. Eppure altrove non è così: la *mixophilia* ha funzionato, creando legami di quartiere non auto-segreganti. Claudia Roselli ha scritto che «i flussi invisibili ed energetici [di migranti] riescono a modificare la città senza che i cittadini se ne rendano conto» (2013, p. 793, traduzione nostra), ma per realizzare questa sorta di mano invisibile interculturale è necessario un contesto particolare come le metropoli dell'India. Si prenda il caso di Delhi, nata dall'unione di sette villaggi e progressivamente assurta a tentacolare città di sedici milioni di abitanti, con una pluralità di gruppi etnici, minoranze confessionali, stratificazioni economiche. Il minimo comun denominatore è rappresentato dalla negoziazione degli spazi pubblici, considerata un antidoto alla frammentazione sociale di quelle che la Roselli definisce «tribù urbane». L'approccio utilizzato pretende di ricordare come non sempre la dimensione del «pubblico» coincida con quella del «mainstream» e che anche le minoranze, a qualsiasi livello, necessitino della propria visibilità. Ancora una volta l'architettura ci viene in aiuto, prevedendo le cosiddette *commonalities*, vale a dire edifici pubblici che non siano classificabili come appartenenti a una sola comunità, ma che generino «soluzioni pubbliche», pratiche e condivise. Tali spazi – che a volte sono rappresentati semplicemente da giardini, altre addirittura da prefabbricati autocostruiti – sono negoziati, prima ancora di essere edificati, e sono pensati specificatamente per il caso indiano che presenta, ri-

spetto ad altri contesti, una difficoltà e una facilità in più: nel primo caso parliamo della presenza del «sacro», splittato sulle diverse confessioni, e della sua incidenza sulla quotidianità; nel secondo caso ci riferiamo all'abitudine, da parte della popolazione indiana, di «vivere la strada», con una distinzione piuttosto labile tra pubblico e privato, quindi con una buona predisposizione a costruire linee di socialità. Una letteratura ormai consolidata – che non si può bollare semplicemente come «romantica»⁶ – ricorda come la vita del povero non debba essere annullata in maniera obbligatoria e totale, sostituendola con uno standard altro: i poveri delle metropoli indiane presentano «anti-corpi culturali» – edificati attraverso la capacità di costruire storie, di immaginare utopie, di osare sogni – che permettono loro di resistere all'«anti-città». Fatta salva l'ovvia necessità di emanciparsi dalla povertà che diventa inedia, la «pratica della vita quotidiana», per le strade di Delhi, è un esperimento complesso e multilaterale, in cui spesso i quartieri e i luoghi si trasformano in tante «eterotopie», aiutate dall'incidenza della dimensione del sacro. Se l'urbanista riuscisse a imprimere quest'ultimo nelle trasformazioni della città, verrebbe prodotto un circuito virtuoso che favorirebbe la negoziazione di spazi condivisi. Per farlo, ovviamente, il «sacro» deve essere inteso non solo come le tante edicole e le immagini votive che campeggiano in ogni angolo, ma come trascendenza che si può riscontrare, ad esempio, persino in un centro commerciale o in un mercato. Non sempre l'«altra città», cioè la Delhi dell'eterotopia è uno scrigno di virtù e di potenzialità: permangono pesanti discriminazioni e violazioni dei diritti umani che, però, non possono essere combattute se l'amministratore cittadino non si pone nella stessa «linea narrativa» degli abitanti degli slums e dei sobborghi infiniti, se non trova un punto di contatto tra l'India che corre alla medesima velocità della globalizzazione – di cui è un paese leader – e quella che cammina alla stessa velocità di sempre. Il lessico comune può essere rappresentato dalla già menzionata *mixophilia*, che unisce nell'accoglienza il manager europeo giunto a Delhi per una transazione finanziaria e i giovani africani immigrati per un futuro dignitoso.

Una città a misura d'uomo, si dice e si chiede. Ma a misura di donna? Chiederla è scontato, superfluo o semplicemente utopistico? Eppure i meccanismi di coesistenza del lavoro femminile con l'attività di cura erogata dalle donne in famiglia passano inevitabilmente dalla città, dai

⁶ Cfr. ad esempio Baviskar (2007) e Friedman (2009).

suoi ritmi e dai suoi spazi. Passano anche, inoltre, dalle politiche urbane, persino da quelle che intaccano – almeno in apparenza – i luoghi e non i gruppi sociali: Ash Sarnoğlu (2013) ha mostrato le difficoltà delle donne di Istanbul – città in profonda trasformazione – che abitavano in zone povere e degradate, nel momento in cui la rigenerazione urbana prevista per la città turca le costrinse a spostarsi in altri quartieri, di cui non avevano esperienza e in cui non avevano mai vissuto. La vita di queste donne – molte delle quali di etnia curda – è sensibilmente peggiorata: private del precedente «capitale relazionale di vicinato», che permetteva loro di lasciare momentaneamente i figli a parenti o amiche fidate, si sono trovate nell'impossibilità di cercare lavoro e di sostenere il costo della vita del nuovo quartiere, più elevato di quanto non fosse nel precedente. Un esempio concreto di come possa essere dannosa una rigenerazione urbana implementata senza la partecipazione della popolazione interessata.

Cosa sono le periferie? No, non quelle dell'anima – di recente citazione pontificia – esistenziali, prodotte dallo Spirito, ma quelle vere, tirate su con mattoni e calcestruzzo, lontane dal cuore della città, distanti dall'attenzione pubblica. Esistono ancora? In cosa si sono trasformate? Perché se ne parla sempre di meno? Eppure su qualche muro di Roma ancora si legge «Fidene regna»; eppure al Giambellino, a Milano, ancora si resiste agli sfratti; eppure a Porta Palazzo, dietro al mercato più grande di Torino, si continua a spacciare di notte e di giorno. Come indica l'etimologia della parola, le periferie sono più di un luogo geografico e culturale: sono il limbo tra centralità ed emarginazione, il pendolo che oscilla tra dentro e fuori, il punto di demarcazione della città. Non solo: il benchmark della vita urbana, la spia di segnalazione delle nostre paure e (in)sicurezze sociali, quasi un simbolo, sganciato da ogni materialità. «Il termine “periferia” può essere adattato a descrivere, sulla scala urbana come su quella globale, i contesti a bassa pressione istituzionale e a forte informalità» (Caracciolo, 2016, p. 11). Se un domani le *megacities* sostituiranno gli Stati-nazione come attori principali delle relazioni internazionali (Khanna, 2016), le periferie cosa diventeranno? La loro «polizia interna»? L'Ufficio di dogana? Oppure il penitenziario statale? In attesa di scoprirlo, rammentiamo come, allo stato attuale, le periferie – almeno in Italia – esistono e persistono, meno «fluide» e più «stanziali» di quanto si pensi. I nomi sono sempre gli stessi, omaggiati ormai dal cinema e dalle canzonette, quasi «vezzeggiate» – da chi non vi abita – ancora in buona parte sconosciute da chi dovrebbe amministrarle. Sempre le stesse,

eppure sempre diverse, con una dinamica interna che contrasta l'immobilità esterna. Capita, quindi, che anche a Scampia – in cui per decenni l'unica progettualità implementata era stata quella del clan camorristico dei Di Lauro, che trasformarono il quartiere in un vero «supermercato della droga» – il protagonismo della società civile cerchi di organizzarsi (Pollichieni, 2016). Persino a Scampia, in quella che rimane l'ultima, irrimediabile, periferia, dove la criminalità organizzata riesca a mettere in campo un potenziale di fuoco sufficiente per un conflitto bellico. Prima ancora che etichettarle con i vecchi stigma – emarginazione, disoccupazione, tossicodipendenza, disagio familiare – e con quelli nuovi – incubatrici di radicalismo islamico e di immigrazione non integrata – proviamo a cambiare angolo di visuale e consideriamo la periferia come un mondo ancora vergine, dove la socialità continua a esprimersi con lacrime, sangue e risate.

Collegare le politiche urbane alla geografia (economica, sociale e umana) e ai luoghi non significa, ovviamente, dimenticare la rilevanza della storia e dei tempi. Nello specifico del caso italiano, ad esempio, è lecito affermare come la «nuova stagione» iniziata negli anni novanta – con l'elezione diretta dei sindaci delle grandi città – abbia prodotto un'effettiva discontinuità nelle politiche urbane, incentivando la neoliberalizzazione dell'azione pubblica. Ernesto d'Albergo e Giulio Moini (2015) notano come la città di Roma sia un esempio evidente di tale cambiamento: nel periodo storico in cui il neoliberalismo si consolidava a livello internazionale, a Roma le «giunte rosse» (1976-1985) attenuavano le «aperture», in tal senso, dei governi Craxi. Il «congelamento romano» durò un decennio e terminò in contemporanea a un radicale – e non volontario – ricambio nella classe dirigente nazionale: l'indagine di Tangentopoli coinvolse anche i vertici delle aziende municipalizzate della Capitale, fungendo da ulteriore e definitiva spinta per le prime liberalizzazioni. Un quadro del genere indusse a pensare – con una buona dose di ottimismo – che il neoliberalismo costituisse «la risposta maggiormente efficace sia all'intreccio clientelare tra politica ed economia, sia alle inefficienze dell'azione pubblica e amministrativa» (d'Albergo e Moini, 2015, p. 59). Più banalmente, da quella stagione partì una fase di tagli alla spesa sociale e di riduzione della regolazione pubblica che costrinse gli amministratori locali a cambiare radicalmente il proprio approccio di governo: procacciare risorse, anziché distribuirle cercando una minima perequazione sociale. Possiamo affermare, senza tema di smentita, che la tendenza posta in essere per gli enti locali, in Italia, nell'ultimo quarto di secolo abbia indotto una crisi

RPS

Paolo De Nardis e Luca Alteri

delle città. L'attuale processo di ricentralizzazione (Bolgherini, 2014) che sta vivendo il sistema politico italiano – e di cui la riforma della Costituzione proposta dal Governo Renzi è solo l'ultimo esempio – costituisce la «copertura» politica di una tendenza anticipata economicamente.

Il «corto circuito urbano» che ne è derivato si aggiusta solamente rompendo la gabbia dei vincoli nella spesa pubblica e dell'obbligo di pareggio nel bilancio degli enti locali: la spinta, in questo senso, non può che venire dal basso, cioè dalla città. Se non si sceglie di cambiare radicalmente il paradigma economico, rifiutando quella forma di «deflazione volontaria» rappresentata dall'austerità e tradotta unicamente come riduzione di salari e servizi, ogni intervento urbano, pur dotato di una dignitosa analisi teorica, non potrà che essere un palliativo. Dopo quasi un decennio di crisi economica, il miglior riformismo possibile e utilizzabile – peraltro non ovunque praticabile e praticato – ha lasciato la città a bocca asciutta.

Riferimenti bibliografici

- Baviskar A., 2004, *Between Violence and Desire. Space, Power, and Identity in the Making of Metropolitan Delhi*, «International Social Science Journal», n. 55, pp. 89-98.
- Bolgherini S., 2014, *Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis*, «South European Society and Politics», vol. 19, n. 2, pp. 193-214.
- Bonomi A. e Abruzzese A. (a cura di), 2004, *La città infinita*, Bruno Mondadori, Milano.
- Caracciolo L., 2016, *Editoriale - Indagine sulle periferie*, «Limes», n. 4, pp. 7-26.
- Castells M., 2003, *Il potere delle identità*, Egea - Università Bocconi Editore, Milano.
- Cirulli A., 2015, *Luci e ombre dell'effetto Guggenheim: trasformazioni urbane, crisi economica e conflittualità sociale a Bilbao*, in De Nardis P. (a cura di), *Le città e la crisi. Quattro casi di globalizzazione urbana*, Bordeaux Edizioni, Roma.
- Clash City Workers, 2014, *Dove sono i nostri. Lavoro, classe e movimenti nell'Italia della crisi*, La casa Usher, Firenze-Lucca.
- D'Albergo E. e Moini G., 2015, *Il regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Carocci, Roma.
- Della Pergola G., 1974, *Diritto alla città e lotte urbane. Saggi di sociologia critica*, Feltrinelli, Milano.
- Friedman Y., 2009, *L'architettura di sopravvivenza*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Geroldi G., 2015, *Nuove forme organizzative del welfare locale. Nota introduttiva*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 7-28.

- Harvey D., 2008, *The right to the city*, «New Left Review», n. 53, pp. 23-40.
- José K., 2010, *A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos último 20 anos*, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Khanna P., 2016, *Connectography. Mapping the Future of Global Civilization*, Random House - Penguin, New York.
- Morel C., 2013, *When Urban Exclusion Enters Planning Policies: The Issue of the «Public Spaces Humanization» Program of the Buenos Aires Government*, in Duxbury N. (a cura di), *Rethinking Urban Inclusion. Spaces, Mobilizations, Interventions*, Centro de Estudos Sociais, Laboratório Associado, Universidade de Coimbra, pp. 64-74.
- Morniroli A., 2002, *Garanzie sociali oltre il lavoro*, in Sullo P. (a cura di), *La democrazia possibile. Il Cantiere del Nuovo Municipio e le nuove forme di partecipazione da Porto Alegre al Vecchio Continente*, Edizioni Carta - Intra Moenia, Roma-Napoli, pp. 173-182.
- Pollichieni L., 2016, *Orgoglio napoletano: una strategia per liberare Scampia*, «Limes», n. 4, pp. 71-80.
- Roselli C., 2013, *Urban Negotiations: The Case of Delbi*, in Duxbury N. (a cura di), *Rethinking Urban Inclusion. Spaces, Mobilizations, Interventions*, Centro de Estudos Sociais, Laboratório Associado, Universidade de Coimbra, pp. 793-803.
- Saeko Hirata M. e da Silva Bispo S., 2013, *Urban Inclusion from an «Urban View»: Spatial and Social Appropriation by Collectors of Recyclable Materials in São Paulo's Downtown*, in Duxbury N. (a cura di), *Rethinking Urban Inclusion. Spaces, Mobilizations, Interventions*, Centro de Estudos Sociais, Laboratório Associado, Universidade de Coimbra, pp. 210-221.
- Sarnoğlu A., 2013, *Displaced Women: Practices of Urban Transformation in Istanbul on the Isolated Effect on Women's Lives*, in Duxbury N. (a cura di), *Rethinking Urban Inclusion. Spaces, Mobilizations, Interventions*, Centro de Estudos Sociais, Laboratório Associado, Universidade de Coimbra, pp. 128-144.
- Silver B.J., 2008, *Le forze del lavoro. Movimenti operai e globalizzazione dal 1870*, Bruno Mondadori, Milano.

La rigenerazione urbana: welfare o workfare? Uno studio comparativo tra Francia e Stati Uniti

Clément Boisseuil

RPS

In Francia e negli Stati Uniti il degrado del patrimonio immobiliare di edilizia pubblica e la concentrazione della povertà in alcuni quartieri popolari hanno promosso, a partire dall'inizio degli anni 2000, la progettazione di programmi di rigenerazione urbana di ampia portata. Una questione rimane ancora

in sospeso: quale profilo dare a questi programmi urbani caratterizzati da finalità sociali? L'articolo si occupa dell'ambiguità che riguarda tali programmi, in particolare nei casi delle città di Parigi e Chicago, osservando l'emergere del workfare come modello principale delle iniziative osservate.

1. Introduzione

I sistemi previdenziali di Francia e Stati Uniti si distinguono perché si rifanno rispettivamente al modello conservatore e a quello liberale (Esping-Andersen, 1990; Art e Gelissen, 2002; Ferragina e Seeleib-Kaiser, 2011): a tale tipologia non sfuggono le politiche abitative. Se da una parte il dato riguardante l'edilizia residenziale pubblica negli Stati Uniti si può definire irrisorio (1,3% dell'insieme delle abitazioni¹), gli alloggi popolari rappresentano in Francia il 17,4% delle unità residenziali (ossia il 44% considerando l'insieme delle abitazioni in affitto²). Le regole di attribuzione sono anch'esse diverse e comportano una maggiore selettività negli Stati Uniti (Titmuss, 1974). A metà degli anni settanta, dopo un periodo di espansione, si è assistito a un cambiamento drastico in merito all'edilizia popolare, con la fine della costruzione di quartieri di edilizia residenziale pubblica, sancita dalla moratoria di Nixon nel 1973 (Schwartz, 2010) e, in Francia, dalla Riforma Barre del 1977 (Driant, 2010).

Negli anni settanta e ottanta, la degradazione delle condizioni di vita

¹ Dipartimento per l'edilizia abitativa e lo sviluppo urbano, 2012.

² Istituto nazionale di statistica e di studi economici, 2014.

nei quartieri popolari e l'aumento dei nuovi rischi sociali legati alla crescita della disoccupazione (Bonoli, 2005) hanno costretto le amministrazioni pubbliche a investire in maniera cospicua nella rigenerazione urbana di questi quartieri e nell'edilizia popolare. Così, a partire dagli anni novanta, si è assistito all'implementazione di programmi simili di rigenerazione urbana in entrambi i paesi. Queste iniziative hanno puntato a rompere la concentrazione della povertà e a formare un tessuto socialmente misto nei quartieri di edilizia popolare (Wilson, 1987; Goetz, 2003; Wacquant, 2008; Houard, 2012; Epstein, 2013; Chaskin e Joseph, 2015). L'effetto concreto è stato quello di creare una diversificazione nell'offerta delle abitazioni (private o pubbliche) in tali quartieri, e di dare forma a una ristrutturazione globale (coinvolgendo infrastrutture, scuole, trasporti, negozi, ecc.) per aumentarne la capacità attrattiva.

Di particolare interesse è l'ambiguità che rende difficile la descrizione dei programmi di rigenerazione urbana³. A cosa corrispondono tali iniziative? A una politica sociale (Titmuss, 2014), a una politica di gentrificazione istituzionalizzata, oppure a una politica di attivazione delle risorse dei quartieri popolari (*nudge theory*, Thaler e Sustein, 2008)? Il seguente articolo, a partire dai casi di Parigi e Chicago, analizza i programmi di rigenerazione dei quartieri popolari francesi e americani, per descrivere il ruolo da essi giocato nel ricalibrare (Pierson, 2001) le politiche abitative e nei confronti dell'avvento di nuovi modelli di welfare (Jessop, 1993). Più precisamente, verrà preso in esame il periodo 2000-2015 per dar conto dell'impatto della crisi economica ed immobiliare del 2007-2008 sui programmi intrapresi: verranno analizzati gli obiettivi e il quadro istituzionale entro cui sono stati implementati, e gli effetti della crisi.

2. Obiettivi e implementazione dei programmi di rigenerazione urbana negli anni duemila: l'esempio di Parigi e Chicago

In questa prima parte, ci soffermeremo dapprima sugli obiettivi dei programmi di rigenerazione urbana su scala nazionale e locale per interessarci successivamente ai quadri istituzionali entro cui sono stati implementati.

³ Sempre utili per inquadrare la tematica della rigenerazione urbana in Italia sono i lavori comparativi di Serena Vicari Haddock (2009) e Tommaso Vitale (2009).

2.1 Gli obiettivi dei programmi di rigenerazione urbana a Chicago e a Parigi

Nel 1993, sotto l'amministrazione Clinton e l'autorità del segretario Cisneros, il dipartimento federale competente in materia di abitazioni e politiche urbane (Hud - Housing and Urban Development Department) lanciò il programma Hope VI (*Housing Opportunities for People Everywhere*), ispirandosi ai principi del *New Urbanism* (Talen, 1999). L'obiettivo di questa corrente di pensiero è la demolizione e la ricostruzione delle abitazioni popolari degradate, all'interno di comunità socialmente miste (*mixed-income communities*). Queste ultime sono composte per un terzo da alloggi popolari pubblici, per un terzo da alloggi a prezzi accessibili e assistiti e per un altro terzo da unità residenziali a prezzo di mercato, in vendita o in affitto. A Chicago, nel 2000, è stato inaugurato dal sindaco Daley il Piano di trasformazione (*Plan for Transformation*), dopo cinque anni di commissariamento federale dell'azienda locale competente per le abitazioni di edilizia popolare (Chicago Housing Authority), a causa della mancata manutenzione del patrimonio di edilizia popolare. Il Piano si prefiggeva di demolire 38.000 alloggi popolari e di ricostruirne 25.000 nuovi all'interno di ventidue comunità socialmente miste. L'attuazione del programma è stata delegata a dei gestori privati, destinatari di sovvenzioni federali *Hope VI*, che si aggiungevano alle detrazioni fiscali previste dal programma *Low-Income Housing Tax Credit*, inaugurato nel 1986 dalla riforma fiscale promossa da Reagan.

In Francia, nel 2000, la legge del 13 dicembre relativa alla Solidarietà e alla rigenerazione urbana (Sru) ha messo fine al tabù riguardante le operazioni di demolizione degli alloggi sociali. La legge Sru ha dato così inizio alle prime operazioni di rigenerazione urbana e ai grandi progetti che miravano alla demolizione e alla ricostruzione delle abitazioni popolari degradate. Tale legge prevedeva inoltre, all'articolo 55, che i comuni con più di 3.500 abitanti (1.500 nella sola regione di Parigi, l'Île-de-France) detenessero come minimo il 20% di abitazioni di edilizia popolare. Il tasso è stato elevato al 25% con la legge Duflot del 18 gennaio 2013. Tra il 2000 e il 2006 sono stati attuati cinquantadue progetti urbani (di cui due nei territori francesi d'oltre mare), ai quali si aggiungono settanta operazioni di rigenerazione urbana. A Parigi, sempre in questo quadro normativo, è stato istituito un Grande progetto di rigenerazione urbana (Gpru). Lanciato ufficialmente nel 2002, e diretto dall'ufficio del sindaco Bertrand Delanoë, tale progetto puntava a rinnovare undici quartieri di edilizia popolare della capitale.

Nel 2003, Borloo, ministro incaricato della *Politique de la ville*⁴, volle ampliare le operazioni inaugurate dalla legge Sru, promulgando la legge di orientamento e programmazione urbanistica e per il rinnovamento urbano del 1° agosto 2003, che istituiva il Programma nazionale di rigenerazione urbana (Pnru). Una nuova agenzia, l'Anru⁵, veniva creata *ad hoc* per questo progetto. Cinque degli undici progetti lanciati nel 2002 beneficiavano del nuovo programma nazionale nella città di Parigi. Il comune di Parigi ha assunto il controllo delle operazioni di rigenerazione urbana, facendo leva su una collaborazione tra i dipartimenti incaricati dell'urbanistica e della *Politique de la ville*. Ai gestori del patrimonio immobiliare di edilizia popolare è stata delegata la direzione dei lavori di alcune operazioni, di cui finanziano una parte considerevole⁶. Dal punto di vista pratico i gestori privati si dimostrano, dal canto loro, riluttanti a investire nei quartieri popolari, anche in una città come Parigi, che pure gode di una significativa capacità attrattiva sul piano residenziale ed economico.

Anche se la modalità di implementazione dei programmi varia tra Parigi e Chicago, gli obiettivi rimangono simili. Il Piano di trasformazione di Chicago e il Grande progetto di rigenerazione urbana di Parigi si fondano effettivamente su diversi contesti istituzionali: un partenariato pubblico-privato a Chicago e un intervento esclusivamente pubblico a Parigi. Possiamo invece considerare gli obiettivi di questi programmi comparabili, fondandosi entrambi sui principi di deconcentrazione della povertà e di promozione di un tessuto sociale misto. Una *condicio sine qua non* per lo sviluppo dei quartieri popolari è la diversificazione sociale, quindi, una caratteristica che avvicina questi programmi alle politiche sociali. L'ambizione è quella di trasformare socialmente ed economicamente i quartieri popolari, attraverso una modificazione del contesto urbano e la creazione di un nuovo tessuto

⁴ La *Politique de la ville* è stata istituita tramite la legge di orientamento urbanistico del 1990. L'obiettivo della normativa è lo sviluppo sociale, economico e urbanistico di quartieri detti «prioritari», caratterizzati da una notevole concentrazione di nuclei familiari in condizioni precarie. La *Politique de la ville* è stata riformata nel 1996 attraverso il Patto di rilancio, e nel 2000 in parallelo alla legge Sru.

⁵ Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).

⁶ Il Pnru godeva del finanziamento dei gestori al 42,8 per cento, delle sovvenzioni dell'Anru per il 25,9 per cento e per il 31,3 per cento di svariati finanziamenti pubblici (regioni, dipartimenti, comunità locali, Caisse des dépôts et des consignations, fondi Feder, ecc.).

sociale misto, per favorire l'inserimento e l'integrazione sociale ed economica dei loro abitanti.

2.2 Rigenerazione urbana: welfare o workfare?

I programmi di rigenerazione urbana (Vicari Haddock, 2009; Vitale, 2009) si integrano nelle trasformazioni più ampie dei regimi dello Stato sociale, tra welfare e workfare. Il modello perseguito a Chicago è chiaramente segnato dalla volontà di attivare le popolazioni precarie e, in una certa misura, di promuovere il loro *empowerment*. Gli abitanti che desiderano vivere nelle nuove comunità socialmente miste devono dimostrare di lavorare almeno venticinque ore su base settimanale o di essere impegnati in programmi formativi per lo stesso numero di ore. Chicago gode, inoltre, dei programmi *Empowerment Zones*, *Enterprise Community*, *Renewal Communities*, inaugurati dall'amministrazione Clinton parallelamente al programma *Hope VI*, che puntano allo sviluppo delle attività economiche e di politiche lavorative in alcuni quartieri svantaggiati, permettendo l'accesso o il ritorno all'impiego degli abitanti coinvolti. In Francia questa volontà di attivazione delle popolazioni è minore ma tuttavia visibile, come prova l'istituzione di alcune clausole d'inserimento nei mercati pubblici del lavoro. Tali norme richiedono agli abitanti dei quartieri coinvolti di compiere almeno il cinque per cento delle ore di lavoro nel quadro di progetti di rigenerazione. È importante ricordare, inoltre, che il Patto di rilancio del 1996, sotto il Governo Juppé e la Presidenza Chirac, ha inaugurato una nuova divisione in zone, le Zone franche urbane (Zfu), che possono essere paragonate alle mappature effettuate da Clinton in favore dello sviluppo economico nei quartieri. Si contano un totale di 100 Zfu⁷ in Francia, che puntano a rinforzare la capacità attrattiva a livello economico dei quartieri popolari.

In tale contesto, i progetti di rigenerazione hanno stimolato degli studi sociologici critici che vedono in questi programmi un mezzo per l'istituzionalizzazione di politiche che favoriscono la gentrificazione dei quartieri popolari, causando l'espulsione dalle grandi agglomerazioni dei nuclei familiari più fragili (Clerval, 2013; Smith, 2013; Goetz, 2013, 2015). Questa interpretazione critica merita di essere approfondita poiché tutti i nuovi appartamenti assegnati agli abitanti che sono

⁷ Le Zfu hanno cambiato nome nel 2015 in Zfu - Territori imprenditoriali (Zfu - Territoires entrepreneurs).

stati spostati dalle loro precedenti abitazioni, in seguito alle operazioni di demolizione-ricostruzione, tanto a Parigi quanto a Chicago, si trovano dentro i confini della stessa città, se non addirittura nello stesso quartiere (Lelévrier, 2010; Cha, 2011). Le ambiguità in merito alle intenzioni dei programmi di azione pubblica nascono dall'integrazione di obiettivi settoriali di trasformazione urbanistica ed economica dei quartieri di case popolari. Ne deriva una certa confusione in relazione alla natura dei programmi di rigenerazione urbana. Siamo in presenza di programmi urbanistici a finalità sociale (welfare) o di politiche di attivazione e di sviluppo, caratteristiche del workfare?

Se i programmi di rigenerazione urbana sono portatori di un'ambizione sociale forte, gli ordinamenti francesi e americani si distinguono tuttavia per le loro basi molto diverse. Sono i fondamenti del loro Stato sociale a essere diversi, ma la loro ristrutturazione favorisce in maniera sempre più pregnante un modello di workfare e di attivazione delle risorse e delle popolazioni dei quartieri di edilizia sociale.

Nella seconda parte dell'articolo, ci interrogheremo più precisamente, quindi, sull'impatto che la crisi economica ha avuto su questi programmi.

3. La rigenerazione urbana dopo la crisi dei subprimes: effetti istituzionali considerevoli e nuove strategie sociali

In questa seconda parte, l'attenzione sarà focalizzata sugli effetti istituzionali della crisi economica, finanziaria e immobiliare cominciata nel 2008. In seguito, metteremo in relazione questi effetti e trasformazioni con i cambiamenti a lungo termine che possono essere osservati nei due paesi.

3.1 Effetti congiunturali dovuti alla crisi economica

La crisi economica cominciata a partire dal 2008 – e in particolare la crisi immobiliare che ne è l'origine e il riflesso – ha avuto un certo impatto sui programmi di rigenerazione urbana, anche se in misura minore nel caso francese. A differenza di quanto è avvenuto a Chicago, a Parigi i progetti non sono stati gestiti da attori privati. Su scala locale possiamo notare solo un leggero rallentamento delle operazioni effettuate a Parigi, contrariamente al caso di Chicago dove il Piano di

trasformazione è stato sospeso per quasi due anni, dal 2008 al 2010. I gestori privati, che avevano privilegiato fino ad allora l'accesso alla proprietà nelle comunità socialmente miste, hanno quindi deciso di cambiare strategia preferendo affittare i propri appartamenti. Questa variazione ha rilanciato l'attuazione del Piano, anche se a un ritmo minore rispetto al periodo precedente alla crisi dei *subprime*.

La crisi immobiliare ed economica successiva al 2008 ha obbligato l'amministrazione federale a mettere in atto dei nuovi programmi di finanziamento per rilanciare l'economia e la costruzione di alloggi. Di questa volontà sono testimoni l'*Housing and Economic Recovery Act* seguito dall'*American Recovery and Reinvestment Act* promulgati da Obama rispettivamente nel 2008 e nel 2009. Queste leggi hanno permesso l'elaborazione del programma *Neighborhood Stabilization Act*, rinnovato in seguito per tre volte, dedicato ai quartieri toccati dai pignoramenti immobiliari, in particolare le periferie americane che dovevano affrontare in quel periodo una recrudescenza della povertà suburbana (Kneebone e Berube, 2014). Parallelamente a queste iniziative, l'amministrazione federale ha messo fine al programma *Hope VI* nel 2010, che è stato seguito da una serie di iniziative di minor portata: *Promise Zone* e *Choice Neighborhoods*. Basati su un procedimento multisettoriale di trasformazione urbana, economica e sociale, e gestiti in prevalenza dal terzo settore, essi hanno puntato alla *riabilitazione* dei quartieri popolari piuttosto che alla loro demolizione. Chicago ha beneficiato di tutti questi programmi: ventinove comunità si sono divise 153 milioni di dollari, messi a disposizione dal Nsp. Il programma *Promise Zone* si concentra su quattro quartieri (Englewood, Woodlawn e Washington Park, South Shore, South Lawndale - Little Village) con dei programmi riguardanti il settore dell'istruzione. Il quartiere di Woodlawn, infine, ha messo in cantiere un progetto finanziato da *Choice Neighborhoods* basato sullo sviluppo comunitario. Inoltre, il Piano di trasformazione, ritardato considerevolmente a causa della crisi, è stato rilanciato nel 2013 dal nuovo sindaco Emanuel, insediatosi nel 2011. Sotto il nuovo nome *Plan Forward*, il piano lascia invariati gli obiettivi iniziali fissati nel 2000.

In Francia, il Pnru non è stato influenzato dalla crisi in maniera considerevole. Action-Logement, finanziatore del Pnru per il 73,6% (Onzuz, 2013), che raccoglie l'1% dei costi di conduzione delle imprese per finanziare le abitazioni del loro personale, è stata costretta tuttavia a fronteggiare non poche difficoltà. D'altro canto, l'associazione connessa ad Action-Logement, la Foncière Logement, dispone di immo-

RPS

Clément Boissacq

bili all'interno dei quartieri nei quali è possibile realizzare appartamenti da affittare, accessibili ai lavoratori delle classi medie, che dovrebbero partecipare alla diversificazione della zona e quindi a rendere più vario il tessuto sociale nei quartieri popolari. A causa di queste difficoltà finanziarie, Action-Logement è stato costretto a rivedere i suoi obiettivi al ribasso, senza però smettere di finanziare il *Nuovo programma nazionale per la rigenerazione urbana* (Npnr), anche se dopo aspre trattative. Vagliato dalla Legge di programmazione e per la coesione urbana del 21 febbraio 2014, il Npnr deriva dalla riforma della *Politique de la ville* cominciata da Hollande nel maggio 2012. Il Npnr 2015-2024 ha fatto seguito al programma del 2003 che era arrivato alla sua scadenza, focalizzandosi su 400 nuovi quartieri, di cui 200 di interesse nazionale, dopo aver attuato 490 progetti nel quadro del Pnr.

3.2 L'integrazione delle trasformazioni congiunturali con traiettorie di dipendenza più lunghe

La crisi in atto dal 2008 ha dunque avuto un impatto sulla struttura istituzionale dei programmi di rigenerazione urbana e in alcune delle operazioni realizzate, portando tuttavia a cambiamenti strumentali, piuttosto che a trasformazioni di paradigma (Hall, 1993). La riforma della *Politique de la ville* in Francia non ha cambiato la dottrina di cui è portatrice l'Anru, a cui vengono riassegnate le funzioni precedenti per la gestione del Npnr. L'obiettivo di favorire un tessuto sociale misto funzionale a sviluppare l'economia locale e creare opportunità di lavoro, ha tuttavia un'importanza molto più centrale nel Npnr rispetto al programma precedente, indice dell'influenza lenta – e parziale – del modello di workfare (Vis, 2008) nei quartieri popolari. Una prova di questa nuova centralità delle questioni economiche assunta con il Npnr è la firma, nel 2013, di una convenzione comune per la promozione della diversificazione sociale funzionale da parte dell'Union sociale pour l'habitat, in cui sono rappresentati i gestori e la Caisse des dépôts et des consignations, braccio finanziario dello Stato. Allo stesso modo l'Anru presta un'attenzione particolare alle questioni economiche quando deve stendere i protocolli di prefigurazione che precedono le convenzioni di progetto. In questo senso il Npnr deve partecipare alla strategia di investimenti sociali nei quartieri popolari francesi (Morel, Palier e Palme, 2012).

Allo stesso modo, anche i programmi federali americani si sviluppano all'interno delle trasformazioni politiche intraprese a partire dall'am-

ministrazione Clinton, le cui origini possono essere ricondotte alle riforme di Nixon, Ford e Reagan (Dreier, Mollenkopf e Sawnstrom, 2004). Oggi i programmi Nsp, *Promise Zone* o *Choice Neighborhoods* sono caratterizzati da una portata molto inferiore rispetto al precedente *Hope VI*, e si appoggiano in maniera sempre più considerevole sugli attori privati e sul terzo settore.

A conferma di ciò possiamo prendere in esame il programma *Rental Assistance Demonstration*, lanciato nel 2012, che consiste nella trasformazione di alloggi pubblici sociali in abitazioni a canone ridotto, sotto controllo e manutenzione di gestori privati che beneficiano di aiuti pubblici. Il modello dell'*Enabling State* (N. Gilbert e B. Gilbert, 1989; Gilbert, 2004) sembra dunque imporsi anche in ambito d'intervento urbano. I programmi federali incitano gli attori locali a prendere l'iniziativa per la trasformazione urbanistica, economica e sociale dei quartieri popolari, senza però impegnarsi direttamente in questo senso.

4. Conclusione

Nell'articolo sono stati presi in esame i cambiamenti all'interno dei programmi di rigenerazione urbana dei quartieri di edilizia popolare in Francia e negli Stati Uniti, interessandoci più approfonditamente ai casi di Parigi e Chicago. Le trasformazioni endogene di questi programmi sembrano appartenere a delle traiettorie di dipendenza (Pierson, 2000) più lunghe rispetto all'orizzonte temporale della crisi.

La crisi economica e finanziaria ha causato dal 2008 cambiamenti graduali e incrementali all'interno di questi programmi (Lindblom, 1959; Streeck e Thelen, 2005; Mahoney e Thelen, 2010). Tuttavia se le trasformazioni esogene ai programmi hanno avuto su questi un impatto di ristrutturazione strumentale, bisogna però tenere conto della persistenza di paradigmi comuni a tali programmi in materia di promozione della deconcentrazione della povertà e di creazione nei quartieri popolari di una popolazione socialmente mista.

Inoltre, non è possibile descrivere i programmi di rigenerazione urbana modo univoco. A causa delle loro caratteristiche di intervento urbano, non possiamo parlare infatti di politiche sociali propriamente dette: le loro ambizioni sono tuttavia sia sociali che economiche. Non possiamo neanche parlare di politiche di gentrificazione istituzionaliz-

zate, anche se questa può essere facilitata dall'implementazione di alcuni progetti, come «effetto inaspettato» (Pressman e Wildavsky, 1984). Per concludere, sembra più corretto considerare i programmi di rigenerazione urbana come una forma di politica di attivazione dei quartieri popolari. Il modello di investimento sociale strategico attuato dalla Francia e quello dell'*Enabling State* perseguito dagli Stati Uniti sono una dimostrazione della lenta trasformazione del welfare in workfare a cui assistiamo in entrambi i paesi.

Riferimenti bibliografici

- Art W. A. e Gelissen, J., 2002, *Three Worlds of Welfare Capitalism or More?*, «Journal of European Social Policy», vol. 12, n. 2, pp. 137-158.
- Bonoli G., 2005, *The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against new Social Risks in Mature Welfare States*, «Policy and Politics», vol. 33, n. 3, pp. 431-449.
- Chaskin R. J. e Joseph, M. L., 2015, *Integrating the Inner City: The Promise and Fall of Mixed-income Public Housing Transformation*, University of Chicago Press, Chicago.
- Chicago Housing Authority (Cha), 2011, *The Plan for Trasformation. An Update on Relocation*.
- Clerval A., 2013, *Paris sans le peuple. La gentrification de la capitale*, La Découverte, Parigi.
- Dreier P., Mollenkopf J. e Swanstrom T., 2004, *Place Matters: Metropolitcs for the Twenty-First Century*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Driant J-C., 2010, *Les politiques de logement en France*, La documentation française, Parigi.
- Epstein R., 2013, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Presses de Sciences Po, Parigi.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Ferragina E. e Seeleib-Kaiser M., 2011, *Welfare Regime Debate: Past, Present, Futures?*, «Policy and Politics», vol. 39, n. 4, pp. 583-611.
- Gilbert N. e Gilbert B., 1989, *The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America*, Oxford University Press, Oxford.
- Gilbert N., 2004, *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford University Press, Oxford.
- Goetz E., 2003, *Clearing the Way: Deconcentrating the Poor in Urban America*, Urban Institute Press, Washington DC.
- Goetz E., 2013, *New Deal Ruins: Race, Economic Justice, and Public Housing Policy*, Cornell University Press, Ithaca.

- Goetz E., 2015, *The Fair Housing tightrope in the Obama administration: balancing competing policy objectives of fair housing and locational efficiency in assisted housing*, «Journal of Urban Affairs», vol. 37, n. 1, p. 53-56.
- Hall P., 1993, *Policy Paradigms, Social Learning and the State*, «Comparative Politics», vol. 25, n. 3, pp. 275-296.
- Houard N. (a cura di), 2012, *Politique de la ville, perspectives françaises et ouvertures internationales*, La documentation française, Centre d'analyse stratégique, Parigi.
- Jessop B., 1993, *Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-fordist Political Economy*, «Studies in political economy», vol. 40, n. 1, pp. 7-39.
- Kirszbaum T. (a cura di), 2015, *Le désenchantement de la politique de la ville*, Editions de l'aube, La Tour d'Aigues.
- Kneebone E. e Berube A., 2013, *Confronting Suburban Poverty in America*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- Lindblom C. E., 1959, *The Science of Muddling Through*, «Public Administration Review», vol. 19, n. 2, pp. 79-88.
- Lelévrier C., 2010, *La mixité dans la rénovation urbaine: dispersion ou re-concentration?*, «Espaces et société», vol. 1, n. 140-141, pp. 59-74.
- Mahoney J. e Thelen K. (a cura di), 2010, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), 2012, *Towards a Social Investment State?*, Policy Press, Bristol.
- Onzus - Observatoire national des zones urbaines sensibles, 2013, *Rapport d'évaluation du Pnru pour le ministère de la ville*.
- Pierson P., 2000, *Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics*, «American Political Science Review», vol. 94, n. 2, pp. 251-267.
- Pierson P. (a cura di), 2001, *The New Politics of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Pressman J. L. e Wildavsky A., 1984, *Implementation: How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's Amazing that Federal Programs Work at All, this being a Saga of the Economic Development Administration as Told by two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation*, University of California Press, Oakland (ed. or.: 1973).
- Schwartz A. L., 2010, *Housing Policy in the United States*, Routledge, Londra.
- Smith J. L., 2013, *The End of Public Housing as we Knew it*, «Urban Research e Practice», vol. 6, n. 3, pp. 276-296.
- Streeck W. e Thelen K. (a cura di), 2005, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Talen E., 1999, *Sense of Community and Neighborhood Form: An Assessment of the Social Doctrine of New Urbanism*, «Urban Studies», vol. 36, n. 8, pp. 1361-1379.

- Thaler R. H. e Sustein C. R., 2009, *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Penguin Books, Londra.
- Titmuss R., 1974, *Social Policy, an introduction*, George Allen and Unwin, Londra.
- Titmuss R., 2014, *Universalism versus Selection*, in Pierson Ch., Castles F.G. e Naumann I.K. (a cura di), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge, pp. 38-46.
- Vicari Haddock S., 2009, *La rigenerazione urbana: un concetto da rigenerare*, in Vicari Haddock S. e Moulaert F. (a cura di), *Rigenerare la città*, il Mulino, Bologna, pp. 19-49.
- Vis B., 2008, *The Direction and Scope of Social Policy Change: Regime-specific or Radical Shift towards Workfare?*, «Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice», vol. 10, n. 2, pp. 151-169.
- Vitale T., 2009, *L'impatto istituzionale dell'innovazione sociale*, in Vicari Haddock S. e Moulaert F. (a cura di), *Rigenerare la città*, il Mulino, Bologna, pp. 163-198.
- Wacquant L., 2008, *Urban Outcasts: A Comparative Analysis of Advanced Marginality*, Policy Press, Cambridge.
- Wilson W. J., 1987, *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass and Public policy*, University of Chicago Press, Chicago.

Politiche, crisi e socialità nelle periferie europee e italiane. Uno sguardo di sintesi

Alfredo Alietti

I quartieri popolari sono divenuti la «nuova questione sociale».

Luoghi stigmatizzati dove vivono soggetti e gruppi maggiormente colpiti dai mutamenti degli assetti socio-economici. L'interazione tra processi di esclusione e segregazione spaziale alimenta un circolo vizioso che enfatizza una logica d'emergenza.

In tali contesti la presenza di nuclei immigrati rappresenta un ulteriore fattore critico che rafforza l'idea di uno «spazio altro». La risposta dell'azione pubblica è di promuovere le cosiddette «area-based policies»

focalizzate sull'assunto di ricostruire il legame sociale e una sorta di socialità positive. Gli effetti di queste politiche risultano deboli poiché non affrontano le cause strutturali della segregazione socio-spaziale e, soprattutto, non riducono la distanza tra la periferia e il centro. Vi è, quindi, la necessità di creare nuove forme di cittadinanza attraverso il rinnovamento dell'azione amministrativa e il cambiamento delle periferie in autonomi spazi di dialogo per condividere l'innovazione delle politiche.

1. La periferia come nuova questione sociale

L'ampia e recente letteratura sulle mutazioni della morfologia sociale e delle condizioni di vita nelle cosiddette «periferie» ha evidenziato con chiarezza i caratteri della crescente criticità che accomuna le città del Nord e del Sud (Magatti, 2007; Fregolent, 2008; Fava, 2008; Cremaschi, 2008; Ferrarotti e Maciotti, 2009; Gazzola, 2008; Ilardi e Scandurra, 2009). Un insieme di studi significativo che, da un lato, riprende la tradizione sociologica di studi sulle periferie nell'Italia dello sviluppo industriale e delle relative migrazioni interne; dall'altro si affianca al denso confronto prodottosi in Europa nel corso degli ultimi trent'anni (Alasia e Montaldi, 1965; Ferrarotti, 1974; Muster, Murie e Kesteloot, 2006). La periferia si fa problema, o meglio, torna a vestire i panni di una realtà difficile con la quale fare i conti per comprendere l'attualità delle profonde trasformazioni urbane che segnano il contesto italiano ed europeo. Le diverse configurazioni geografiche e sociali

attraverso le quali si manifestano le periferie sono identificabili non soltanto in opposizione ad un centro, ma soprattutto dalla loro prerogativa omogeneizzante di essere luoghi, ieri e ancora di più oggi, in cui si addensano la molteplicità delle forme di esclusione e del disagio. Periferia è divenuta una parola squalificante, una sorta di specchio in cui si riflettono le contraddizioni dell'egemonia del modello neoliberista le quali si inscrivono, e si rendono oltremodo visibili, territorialmente. Le dinamiche di espulsione dal processo produttivo, la precarizzazione lavorativa, la riduzione delle risorse di welfare state, l'erosione dei diritti di cittadinanza sono i caratteri preminenti ampiamente analizzati che incidono sulle traiettorie di vita degli abitanti delle zone periferiche. In tal senso, l'esclusione tende sempre più a manifestarsi in rapporto allo spazio e alla concentrazione delle nuove «classi pericolose» quale surplus di umanità difficilmente integrabile alle necessità del nuovo assetto socio-economico. La progressiva residualità del welfare abitativo è un ulteriore fattore che ha contribuito a determinare la concentrazione spaziale di soggettività economicamente deprivate e socialmente marginalizzate (Alietti, 2013; Harloe, 1995). Il caso dei quartieri di edilizia residenziale pubblica è paradigmatico. Sorti nell'immediato dopoguerra sotto l'impeto del boom economico e della conseguente urbanizzazione della forza lavoro hanno rappresentato luoghi di forte socialità e solidarietà di classe.

Negli ultimi trent'anni il progressivo disimpegno dell'intervento pubblico nell'ampliare l'offerta di nuove costruzioni e la vendita di parte del patrimonio esistente ha trasformato questi stessi luoghi in contenitori delle forme più o meno estreme del disagio (Watt, 2006). In un saggio scritto agli inizi degli anni novanta sulla condizione delle cosiddette «periferie rosse parigine», Dubet constatava il loro declino evidenziando il fatto che «al militante comunista si è progressivamente sostituito l'assistente sociale» (Dubet, 1995, p. 146).

Inoltre, a deformare l'immagine riflessa delle periferie si aggiunge la presenza massiccia di famiglie immigrate. La società multietnica prende forma dentro contesti già attraversati dai processi di impoverimento delle classi meno abbienti autoctone (Agustoni e Alietti, 2009). In ragione di ciò, si diffonde e si legittima tra quest'ultimi un atteggiamento fondato sulla retorica politica xenofoba, esito di situazioni concorrenziali tra soggetti sfavoriti per accedere alle limitate risorse di welfare e di una condivisa segregazione spaziale (Castel, 2004; Rudder, 1991). Il carattere etnico di determinate aree rafforza la loro rap-

presentazione problematica e stigmatizzante, attivando il discorso emergenziale della ghettizzazione e dei rischi connessi all'integrazione (Musterd, Murie e Kesteloot, 2006; Bolt, 2009). L'invocazione del ghetto, mutuato dall'esperienza nordamericana, aleggia quale minaccia all'ordine e alla coesione sociale delle società urbane, il più delle volte in modi inappropriati in riferimento alla reale situazione vissuta in Europa (Wacquant, 2006). I violenti *riot* nelle banlieue francesi nel 2005, e quelli più recenti a Londra nel 2011 e a Stoccolma nel 2013, che hanno visto coinvolti in larga parte giovani con un background etnico, hanno contribuito all'allarme sul pericolo della segregazione etnica e di classe (Lagrange e Oberti, 2005; Slater, 2012; Adman, 2013). La risposta altrettanto violenta degli organismi repressivi e le affermazioni seguite ai disordini dei rappresentanti del potere pubblico hanno ridotto la questione a un fatto di criminalità o, nel caso più avvertito sociologicamente, a un fenomeno di devianza giovanile¹. In realtà, se si approfondisce la natura degli eventi, essa svela l'inconsistenza del termine cittadinanza e del riconoscimento di diritti per una fetta importante di cittadini, i quali «sentono su di sé il peso di essere inutili al mondo» (Balibar, 2012).

Conseguentemente la periferia, al di là del suo collocamento nello spazio urbano, si caratterizza sempre più come alterità assoluta rispetto alla città «normale» e come terreno di una conflittualità irriducibile. Il segno tangibile di questa stigmatizzazione territoriale è rinvenibile nella varietà dei toponimi utilizzati nella letteratura sociologica per identificare questi *badlands*: quartieri sensibili, *quartier d'exil*, quartieri difficili, quartieri sfavoriti e, appunto, ghetti. Lo stesso vocabolario amministrativo si modifica enfatizzando la coincidenza tra spazio segregato e problemi sociali, come nell'esempio francese delle «zone urbane prioritarie», che consolida l'immaginario di uno spazio definito esclusivamente dalle sue mancanze (Depaule J-C., 2006).

Su questo orizzonte di crisi si è compiuta la metamorfosi della questione sociale in questione urbana (Castel, 1995). La oramai classica formulazione di Alain Touraine relativa alla metafora del «dentro o fuori» per individuare la strutturazione delle disuguaglianze nel passaggio alla società post-fordista è assai efficace nel rendere conto di tale inedita configurazione della questione sociale (Touraine, 1990). A

¹ È noto il termine *racaille* (marmaglia) rivolto dall'allora ministro degli Interni Sarkozy ai giovani delle *banlieues* protagonisti degli scontri.

partire dalla fine degli anni ottanta il *framing* delle politiche pubbliche, in particolare in Francia e nei paesi nord europei, si sposta progressivamente dalle «persone verso i luoghi» (Donzelot, 2006, p. 25). Tali politiche confinate principalmente nelle periferie, denominate *area-based policies*, prevedono obiettivi e misure molteplici e integrati tra loro: dal recupero urbanistico e alloggiativo, alla dotazione di servizi e implementazione di progetti di inserimento professionale². Un punto fondamentale che si evince nella loro ideazione e realizzazione riguarda l'indirizzo verso la ricomposizione del legame e la coesione sociale. Si presuppone che in questi territori vi sia una socialità patologica colpevole di creare essa stessa le condizioni di marginalità e di conflitto. In talune narrazioni ritorna con una certa enfasi l'idea della «cultura della povertà», la quale alimenterebbe il circuito vizioso della devianza e della segregazione. In una prospettiva simile, si può dedurre dalle formulazioni adottate nelle politiche che le relazioni tra gli abitanti nei quartieri in crisi esibiscano una sorta di «familismo amorale» che limiterebbe le possibilità di coesione. Conseguentemente, l'intervento prefigura un'azione diretta alla mescolanza sociale tra differenti gruppi e categorie sociali. Gli obiettivi inclusivi di questa ingegneria sociale si incentrano sulle supposte virtù taumaturgiche del *social mix* che garantirebbero ai soggetti problematici di apprendere stili di vita, comportamenti e valori delle famiglie dotate di maggiori strumenti culturali, sociali ed economici. A questo si aggiunge la possibilità di accrescere il capitale sociale per accedere a maggiori informazioni in grado di ridurre il peso di una condizione stigmatizzata (Musterd e Andersson, 2005; Blanc, Bidou-Zachariasen, 2010; Rose e al., 2012; Agustoni e Alietti, 2015a).

Anche in questa configurazione ritroviamo un classico tema ampiamente dibattuto nell'ambito della tradizione sociologica e urbanistica (Gans, 1961; Sarkissian, 1976; Wilson, 1987). Si può notare, scontando una qualche forzatura interpretativa, che la reazione alla contemporanea configurazione della questione sociale espressa dalle periferie si riappropri di un apparato ideologico e categoriale del passato, mostrando una sorta di continuità nel giustificare l'intervento pubblico.

² Ricordiamo tra le differenti *area-based policies* attivate in Europa, i *Contrats de Ville* in Francia realizzati nel 1989, il programma *New Commitment for Neighbourhood Renewal* del 2001 nel Regno Unito e l'iniziativa *Big Cities Policy* attivata nelle quattro grandi città olandesi nel 1995.

L'imponente sforzo messo in campo da questo orientamento «iperlocalistico» per riqualificare socialmente le periferie, nella maggioranza dei casi, sembra non aver inciso in modo significativo sulla riproduzione dei meccanismi di esclusione. Gli scarsi risultati ottenuti, infatti, mostrano chiaramente i limiti di una razionalità amministrativa che, da un lato, rinvia il trattamento delle disuguaglianze intervenendo sullo spazio e mettendo in secondo piano le politiche macroeconomiche che hanno favorito il loro aggravamento; dall'altro, si ritiene legittimo imporre amministrativamente un modello relazionale alternativo che sostituisca il preesistente ritenuto disfunzionale, il quale, a volte, viceversa sopperisce al deficit di risorse e di aiuto.

2. *Alla ricerca della periferia perduta: una nuova centralità?*

Circa quarant'anni fa, eravamo nel 1977, un gruppo di militanti del Circolo culturale Gramsci attivo nel quartiere Stadera, una delle tante storiche periferie di edilizia pubblica milanesi, sottolineava nella relazione finale sull'analisi delle condizioni di vita dei residenti: «dai dati sulla popolazione emerge l'immagine di un quartiere in declino, economicamente, socialmente e culturalmente depresso, un quartiere di pensionati con forti connotazioni operaie ma anche con nuclei consistenti di marginalità e povertà, un quartiere segnato dalle scelte classiste e antipopolari che hanno caratterizzato lo sviluppo distorto della nostra città. Un ghetto periferico dove sono stati confinati immigrati dal Sud e scarsamente integrati» (Quaderno Circolo culturale Gramsci, 1977, cit. in Alietti, 1999, p. 205). Alla fine il ragionamento si concludeva con un monito, il cui eco risuona tuttora: «modificare questa immagine di squallore e di povertà incidendo sulla realtà socioeconomica del quartiere sembra un compito quasi impossibile ma che in qualche modo dobbiamo incominciare ad affrontare» (Alietti, 1999, p. 205). In un documento del 2011 sulla situazione delle periferie milanesi elaborato da diversi comitati di inquilini, parrocchie e associazioni di volontariato dei quartieri popolari si riaffermano i toni di denuncia di condizioni di degrado e di abbandono istituzionale: «la concentrazione di situazioni di disagio nei quartieri è anche il risultato delle politiche di assegnazione degli alloggi da parte dell'amministrazione comunale. È una concentrazione di anziani in stato di difficoltà, in molti casi esposti a tristi e rischiose condizioni di solitudine, famiglie prive

di sufficienti risorse economiche, sociali, culturali per far fronte al compito di educare i figli, adulti senza lavoro, lavoratori precari, giovani senza prospettive, minori mortificati nel loro diritto di crescere serenamente e di apprendere, condizioni di dipendenza diverse»³.

Nell'arco di questo lungo periodo, cambiano alcuni protagonisti, cambiano talune forme di vulnerabilità, ma la sostanza non sembra essere mutata. Le stesse parole utilizzate in queste due testimonianze possono servire a delineare le tante periferie italiane come Scampia a Napoli, lo Zen a Palermo, Barriera Milano a Torino, Corviale a Roma. Indubbiamente, tra questi mondi si riscontrano delle differenze nella loro geografia sociale, nella loro storia e nelle loro figure del disagio. Nondimeno, la comune marginalità e la condivisa rappresentazione negativa le legano una all'altra in un destino che appare già segnato.

Un ulteriore aspetto accomuna queste variegate realtà, identificabile nel concetto indefinito di attesa. L'attesa di un cambio di prospettiva, di un mutamento dello status quo, vissuta *in primis* dalle nuove generazioni meticce, che col tempo si trasfigura in una condizione esistenziale permanente dentro ai confini materiali e simbolici della periferia. Luoghi in cui si vive in «attesa disperante» (Ilardi e Scandurra, 2009, p. 30)⁴. Si potrebbe, mutuando il termine dalla critica letteraria, parlare di un «orizzonte di attesa» entro cui si mescolano dinamiche di vulnerabilità e pratiche di resistenza, le quali non trovano risposte dall'inerzia istituzionale e amministrativa⁵. Vi è, sempre su questo piano, l'idea che le periferie statiche e resistenti alle trasformazioni vivrebbero nell'attesa di occupare il centro con il loro disordine (Bazzini e Putilli, 2008). A fronte di tale situazione, le periferie milanesi, o delle altre grandi aree metropolitane, non sono sempre marcate esclusivamente dalla passività e dal risentimento. Questa rappresentazione suona stonata, non corrispondente del tutto alla pluralità dei vissuti che si sperimentano quotidianamente. Tale sguardo è l'esito, in parte, di analisi af-

³ Si veda *La questione delle case popolari a Milano*, maggio 2011, disponibile all'indirizzo internet: www.partecipami.it/infodiscs/getfile/952.

⁴ La categoria dell'attesa appare comune in contesti assai differenti, come ad esempio nelle periferie delle città tunisine e dei giovani che le abitano (Pontiggia, 2016), oppure nella periferia estrema di Buenos Aires e delle sue *villas miserias* (Petrillo, 2013).

⁵ Il termine è stato coniato dallo studioso tedesco di estetica e teoria letteraria Hans Robert Jauss in riferimento all'attesa del pubblico di fronte ad una nuova produzione artistica.

frettate, le quali inconsapevolmente rafforzano il paradigma dell'emergenza e perseguono nella logica della stigmatizzazione di quei luoghi. Ciò non significa banalizzare, o peggio occultare, le tangibili problematiche di illegalità, abusi e degrado che si sono concentrate nell'indifferenza generale dentro le periferie. La periferia non è solo e soltanto una terra di nessuno, una sorta di «eccezione» di cui ci si occupa soltanto quando questa diventa cronaca e su cui si deve intervenire con strumenti «eccezionali» (Alietti, 2012). In quegli spazi periferici si palesa, il più delle volte inascoltata, una ricchezza di progettualità, di associazioni, di comitati di quartiere, che concorrono a contrastare, nei limiti possibili, l'abbandono delle istituzioni pubbliche e i processi di esclusione. Lo stesso quartiere Scampia, divenuto icona del degrado e dell'illegalità, a uno sguardo più ravvicinato sfugge alla banalità di questa rappresentazione attraverso l'articolazione di reti civiche, associative e informali che «quotidianamente lottano contro la camorra e contro l'espropriazione pubblica e privata dello spazio» (Di Stasio, 2016). In tal senso, vi è il bisogno di una nuova epistemologia per ricomprendere le periferie nella loro complessità non riducibile a raffigurazioni di disordine morale (Petrillo, 2013). Come ha giustamente sottolineato Bernardo Secchi «la recente crisi coincide, come altre nel passato, con l'emergere di un'importante questione urbana, dal carattere multidimensionale; un carattere che si stenta a voler riconoscere» (Secchi, 2013, p. 72)

Si potrebbe affermare la necessità di una visione eccentrica, nel suo significato etimologico di spostare lo sguardo fuori dal centro. Una eccentricità sia socio-spaziale, le periferie come territori privilegiati d'intervento culturale e politico, sia di azione pubblica, nei termini di creare, sostenere, favorire una pluralità di centri con le proprie autonomie e connessi tra loro attraverso l'effettivo coinvolgimento del citato associazionismo locale. L'ipotesi su cui ragionare è di attuare una revisione del governo territoriale verso l'assunzione responsabile del ruolo di regia, coordinamento e ascolto delle distinte socialità e dei distinti attori con il loro portato ambivalente di conflitto e di dialogo. Non si tratta di delineare un modello valido per tutti i casi che sociologicamente trattiamo come periferia. Le specificità contestuali determinano l'ampiezza e la qualità necessarie al processo di cambiamento e alle inedite relazioni tra il «centro e la periferia» che possono determinarsi. Pur nel riconoscimento di questa differenza, rimane decisivo per riaffermare i diritti di cittadinanza contrastare gli effetti persistenti

dell'emarginazione e creare arene deliberative in grado di attivare e di sostenere il *metabolismo civico* ancora presente nelle periferie (Bookchin, 1975). Il problema che si affaccia dentro la crescente polarizzazione socio-spaziale si pone, quindi, nella capacità della città di «fare società» e allargare i confini della rappresentanza politica (Donzelot, 2006).

3. *Socialità, innovazione e cittadinanza nelle periferie*

Nel corso degli ultimi decenni vi è stato anche nel contesto italiano un massiccio impegno da parte del governo nazionale e delle amministrazioni locali a intervenire nelle zone di relegazione. Basti ricordare, l'avvio nel 1998 dei Contratti di quartiere, poi riproposti nel 2002, le numerose iniziative finanziate dal programma europeo Urban 1 e Urban 2 che hanno coinvolto aree metropolitane di grandi e medie dimensioni sia del Nord che del Sud. Senza contare gli interventi promossi autonomamente dalle regioni e dai comuni nelle quali l'emergenza periferia è stata più forte e sentita. Sono sorti nelle principali città (Roma, Milano, Napoli) Assessorati alle Periferie e/o uffici competenti a gestire progetti di riqualificazione che hanno permesso di maturare esperienze significative.

La stabilizzazione dei flussi migratori e l'inserimento di una quota significativa di nuclei familiari stranieri nei quartieri popolari e di edilizia pubblica ha posto, seppure con meno enfasi rispetto al resto dell'Europa, il problema della possibile concentrazione etnica e delle conseguenze sulla convivenza (Agustoni e Alietti, 2015b). Anche in questo caso si sono promossi estesi progetti per l'integrazione e la mediazione dei conflitti latenti, o manifesti, nei quartieri multietnici.

In linea con quanto premesso e le ragioni discusse, l'esito complessivo delle politiche mette in luce un parziale fallimento nel raggiungere gli obiettivi previsti. Non si è riusciti a interrompere il circuito vizioso dell'esclusione, come dimostra la persistenza e la riproposizione delle stesse problematiche a distanza di tempo. In taluni casi si è evidenziata la debole connessione tra le agenzie istituzionali, il terzo settore e il protagonismo locale al fine di individuare le principali criticità, la loro articolazione e produrre la mobilitazione dei soggetti deprivati per conseguire possibili soluzioni ai bisogni emergenti. Le ragioni sono imputabili in larga parte alla riproposizione, a dispetto dell'egemonico discorso partecipativo, di un modello tradizionale d'intervento pub-

blico che produce cambiamenti formali (*tokenism*) e non sostanziali, e insufficientemente orientata a una progettualità inclusiva attraverso la riallocazione del potere decisionale verso i soggetti periferici. Inoltre, il terzo settore si muove da tempo su un piano di ridotta autonomia rispetto alla delega del committente pubblico la quale limita la sua capacità d'innovazione nelle politiche e di attore responsabile d'integrare, mediare e avanzare delle sintesi tra le diverse prospettive, dall'alto e dal basso. Produrre politiche in periferia esige, principalmente, una profonda riprogettazione delle istituzioni pubbliche in grado di agire con flessibilità, sensibilità (*responsiveness*) e responsabilità (*accountability*) al fine di facilitare la creazione di spazi permanenti di confronto e dialogo con il tessuto sociale e associativo locale. Dobbiamo sempre ricordare che quando parliamo di periferia, nel solco di quanto discusso, non si tratta di immaginare, realizzare una politica (*policy*) tra le tante, ma della produzione della politica *par excellence*.

L'attualità della crisi ha accentuato le difficoltà di ridurre le disuguaglianze e la distanza simbolica e reale delle periferie dal centro. Inevitabilmente, la vita sospesa esperita dalla maggior parte degli abitanti ha accentuato una socialità in negativo, parafrasando Robert Castel, che depotenzia la possibilità di elaborare collettivamente e politicamente le legittime rivendicazioni (Castel, 1995). Il degrado relazionale che si può determinare all'interno dei quartieri popolari è, lo ribadiamo, frutto di una competizione per l'accesso alle scarse risorse di welfare che non predispone alla cooperazione ma al risentimento, in particolare rivolto ai vicini di casa immigrati. Il quadro per quanto confuso e denso di problemi offre allo sguardo ancora delle chance per non abdicare alla rassegnazione e all'intrattabilità della periferia. Si è avanzata la proposta di dare forza alla trama delle relazioni e delle organizzazioni che agiscono sui territori per aprire una dialettica effettivamente decentrata che possa dare l'impulso a ricercare strumenti innovativi e sostenibili. L'innovazione prefigurata nelle politiche sociali appare ancora distante dall'intreccio delle problematiche esistenti nei contesti deprivati. Competenze sociali, professionali, reti sociali lunghe o deboli, sono in gran parte assenti e, quindi, non vi sono elementi che facilitino l'implementazione di inediti meccanismi di inclusione. In altre parole, l'innovazione sociale appare ancorarsi alle peculiarità e alle scelte del centro.

In questo senso, il recente rapporto sull'impatto della crisi sulle città italiane (Cremaschi, 2015) mette in guardia dall'approccio *place-based* e

dalla retorica dell'innovazione coniugati nei quartieri che presentano forme di marginalità estrema, previsti nel nuovo programma operativo nazionale Città metropolitane 2014-2020 adottato dalla Commissione europea: «il rischio è che le forme di azione integrata promosse da questo indirizzo, rafforzate dal paradigma dell'innovazione sociale, si trasformino in un intervento pubblico sempre meno capace di agire sugli aspetti hard che contribuiscono ai circuiti di esclusione, investendo su aspetti soft che possono al massimo rafforzare circuiti di inclusione già attivi, ma che hanno scarsa efficacia nell'affrontare le cause strutturali della deprivazione» (Cremaschi, 2015, p. 33).

Conseguentemente, si può innescare un'ulteriore separazione nelle città, non soltanto tra le periferie e il centro, ma anche tra le stesse periferie, quelle «buone» e quelle «cattive», con esiti alquanto discutibili sul piano della cittadinanza. Infatti, si può immaginare che le fratture dentro la città si allarghino, ostacolando la pluralità dei centri in periferia e il rafforzamento delle capacità dell'attivismo e della socialità diffusa a livello locale per fronteggiare la multidimensionalità del degrado.

Riferimenti bibliografici

- Adman P., 2013, *Why did the Stockholm riots occur?*, «Open Democracy», 21 agosto, disponibile al sito internet: www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/per-adman/why-did-stockholm-riots-occur.
- Agustoni A. e Alietti A., 2009, *Società urbane e convivenza interetnica, Vita quotidiana e rappresentazioni degli immigrati in un quartiere di Milano*, Franco Angeli, Milano.
- Agustoni A. e Alietti A., 2015a, *Il social mix: riflessioni su una politica di contrasto alla disuguaglianza socio-spaziale*, «Sociologia Urbana e Rurale», n. 108, pp. 7-18.
- Agustoni A. e Alietti A. (a cura di), 2015b, *Territori e pratiche di convivenza interetnica*, Franco Angeli, Milano.
- Alasia F. e Montaldi D., 1975, *Milano, Corea*, Feltrinelli, Milano.
- Alietti A., 1999, *Vivere, convivere in un quartiere a rischio*, in della Campa M., Ghezzi M. e Melotti U. (a cura di), *Vecchi e nuove povertà del Mediterraneo situazioni e politiche sociali a confronto*, Edizioni della Società umanitaria, Milano, pp. 205-216.
- Alietti, A., 2012, *Stigmatizzazione territoriale, stato di eccezione e quartieri multi-etnici: una riflessione critica a partire dal caso di Milano*, in Cancellieri A. e Scandurra G. (a cura di), *Tracce urbane*, Franco Angeli, Milano, pp. 52-62.

- Alietti A., 2013, *Politiche abitative, integrazione e immigrazione nel contesto europeo*, in Alietti A. e Agustoni A. (a cura di), *Integrazione, casa e immigrazione*, Fondazione Ismu, Milano, pp. 37-64.
- Balibar E., 2012, *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Bazzini D. e Puttilli M., 2008, *Il senso delle periferie*, Elèuthera, Milano.
- Blanc M. e Bidou-Zachariasen C., *Éditorial*, in «Espaces et Sociétés», Dossier Paradoxes de la mixité social, n. 140-141, 2010, pp. 9-20.
- Bolt G., 2009, *Combating residential segregation of ethnic minorities in European cities*, «Journal of Housing and the Built Environment», vol. 24, pp. 397-405.
- Bookchin M., 1975, *I limiti della città*, Feltrinelli, Milano.
- Cameron S., Gilroy R. e Miciukiewicz K., 2009, *Social Cohesion in Housing and Neighbourhood Research in Europe*, «Social Polis Research Paper», disponibile all'indirizzo internet: www.socialpolis.eu/uploads/tx_sp/EF03_Paper.pdf.
- Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Parigi.
- Castel R., 2004, *L'insicurezza sociale*, Einaudi, Torino.
- Cremaschi M. (a cura di), 2015, *Metropoli attraverso la crisi*, Sintesi del Rapporto sulle città 2015, Urban@it - Centro nazionale di studi per le politiche urbane.
- Cremaschi M. (a cura di), 2008, *Tracce di quartieri. Il legame sociale nella città che cambia*, Franco Angeli, Milano.
- De Rudder V., 1991, *Seuil de tolerance et cohabitation interethnique*, in Taguieff P. (sous la direction), *Face au racisme*, 2 voll., La Découverte, Paris.
- Depaule J.-C. (a cura di), 2006, *Les mots de la stigmatisation urbaine*, Éditions Unesco / Éditions de la Maison des sciences de l'homme, Parigi.
- Di Stasio A., 2016, *Per una contro narrazione di Scampia*, Right City Lab Forum, disponibile all'indirizzo internet: <https://rightcitylab.wordpress.com/2016/05/06/per-una-contro-narrazione-di-scampia/>.
- Donzelot J., 2006, *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues?*, Editions du Seuil, Parigi.
- Dubé F., 2005, *Les figures de la ville et de la banlieue*, «Sociologie du travail», vol. 37, n. 2, pp. 127-150.
- Dubé F. e Lapeyronnie D., 1992, *Les quartiers de l'exil*, Seuil, Parigi.
- Fava F., 2008, *Lo Zen di Palermo. Antropologia dell'esclusione*, Franco Angeli, Milano.
- Ferrarotti F. e Maciotti M.I., 2009, *Periferia da risorsa a problema*, Teti, Roma.
- Ferrarotti F., 1974, *Roma da capitale a periferia*, Laterza, Bari-Roma.
- Fregolent L. (a cura di), 2008, *Periferia e periferie*, Aracne editore, Roma.
- Gans H., 1961, *The Balanced Community: Homogeneity or Heterogeneity in Residential Areas?*, «Journal of the American Institute of Planners», vol. 27, n. 3, pp. 176-184.
- Gazzola A., 2008, *Problemi delle periferie in Europa e in Italia*, Liguori Editore, Napoli.
- Harloe, M., 1995, *The People's Home? Social Rented Housing*, in *Europe & America*, Blackwell, Oxford-Cambridge.

- Ilardi M. e Scandurra E., 2009, *Ricominciamo dalle periferie. Perché la sinistra ha perso Roma*, Manifestolibri, Roma.
- Lagrange H. e Oberti M., 2006, *La rivolta delle periferie. Precarietà urbana e protesta giovanile: il caso francese*, Bruno Mondadori, Milano.
- Magatti M. (a cura di), 2007, *La città abbandonata. Dove sono e come cambiano le periferie italiane*, il Mulino, Bologna.
- Musterd S., Murie A. e Kesteloot C. (a cura di), 2006, *Neighbourhoods of Poverty. Urban Social Exclusion and Integration in Europe*, Palgrave Macmillan, Londra.
- Musterd S. e Andersson R., 2005, *Housing Mix, Social Mix and Social Opportunities*, «Urban Affaire Review», vol. 40, n. 6, pp. 1-30.
- Petrillo A., 2013, *Peripherein: pensare diversamente la periferia*, Franco Angeli, Milano.
- Pontiggia S., 2016, «Every day is a cut-and-paste»: *Waithood among Tunisian men*, «Allegra Laboratory», 20 aprile 20, disponibile all'indirizzo internet: <http://allegralaboratory.net/every-day-is-a-copy-and-paste-waithood-among-tunisian-men/>.
- Quaderno Circolo culturale Gramsci, 1977, *Le condizioni socio-economiche del quartiere Stadera*, ciclostilato, Milano.
- Sarkissian W., 1976, *The Idea of Social Mix in Town Planning: An Historical review*, «Urban Studies», n. 13, pp. 231-246.
- Secchi B., 2013, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari-Roma.
- Rose D, Germain A., Bacqué M-H., Bridge G., Fijalkow Y. e Slater T., 2012, *Social Mix and Neighborhood Revitalization in a Transatlantic Perspective: Comparing Local Policy Discourse and Expectations in Paris (France), Bristol (UK) and Montréal*, «International Journal of Urban and Regional Research», vol. 37, n. 2, pp. 430-450.
- Slater T., 2012, *The Myth of Broken Britain: Welfare Reform and the Production of Ignorance*, «Antipode», n. 45, pp. 1-22.
- Touraine A., 1990, *Di fronte all'esclusione*, «Iter», n. 2-3, pp. 13-20.
- van Kempen R., Özüekren S., 1998, *Ethnic Segregation in Cities: New Forms and Explanations in a Dynamic World*, «Urban Studies», vol. 35, n. 10, pp. 1631-1656.
- Wacquant L., 2006, *Parias Urbains: Ghetto, Banlieues, État*, La Découverte, Parigi.
- Watt P., 2006, *Respectability, Roughness and Race: Neighbourhood Place Images and the Making of Working Class Social Distinctions in London*, «International Urban and Regional Research», vol. 30, n. 4, pp. 776-797.
- Wilson W., 1987, *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, University of Chicago Press, Chicago.

Senza politiche. Il cambiamento del centro storico cosentino: abbandono e periferizzazione

Antonella Coco

Nell'articolo si presentano i principali risultati di una ricerca sui processi di cambiamento e sulle condizioni di vita degli abitanti dei quartieri storici della città di Cosenza.

L'ipotesi interpretativa è quella della periferizzazione (Magatti, 2007), realizzatasi attraverso forme progressive di abbandono e di degrado per cui il centro storico appare, oggi, svuotato della popolazione residente, delle funzioni e delle relative strutture politico-amministrative, economiche e culturali. Una parte consistente

della popolazione residente vive condizioni di disagio sociale e povertà, a fronte della carenza dei servizi pubblici e privati.

L'agire delle élite politiche appare contraddistinto da una scarsa attenzione istituzionale ai quartieri storici e al loro vissuto, fatta eccezione per alcune fasi di vita politica della città.

Nel complesso, è assente una strategia integrata di recupero (Vitale, 2009) e di contrasto ai processi di abbandono e di marginalità sociale.

1. Introduzione

Cosenza è una città del Sud d'Italia che presenta le caratteristiche preminenti di un centro commerciale e amministrativo. Come in diverse città del Mezzogiorno e in contraddizione con il modello classico della modernizzazione in Occidente, la crescita urbana si è realizzata in assenza di un autentico processo di industrializzazione e si è basata sempre di più sulla presenza del settore pubblico nell'economia. Nei decenni del boom economico, a crescere sono state le attività del commercio, dei trasporti, del credito e delle assicurazioni, poggiando sull'aumento del reddito e della domanda, a sua volta legata alla grande espansione del settore pubblico e ai trasferimenti monetari del welfare state nazionale. Al contrario, nel tempo, sono diminuite le attività industriali, in particolare quelle manifatturiere, con la sola eccezione del settore edilizio (Cersosimo, 1991). La riduzione delle risorse pubbliche e la mancanza di uno sviluppo autopropulsivo (Triglia, 1994) hanno sicuramente messo in discussione questo trend

di crescita urbana, che negli ultimi anni mostra diversi segnali di crisi. In questo contributo si presentano le principali evidenze empiriche di un'indagine¹ che ha riguardato il mutamento dei quartieri storici della città e le condizioni di vita degli abitanti. Gli obiettivi del lavoro sono stati quelli di ripercorrere i cambiamenti che hanno interessato il centro storico, contestualizzandoli rispetto allo sviluppo dell'intera città, e di esplorare gli elementi di fragilità che caratterizzano il vissuto degli abitanti della città antica. L'ipotesi guida per interpretare la direzione assunta dal cambiamento è quella della periferizzazione, realizzatasi attraverso forme progressive di abbandono e di degrado, relative a diversi ambiti della vita urbana. Le periferie non sono soltanto le zone costruite ai margini della città moderna. Forme di impoverimento, marginalizzazione, segregazione, disgregazione, infatti, possono verificarsi anche in aree centrali (Magatti, 2007; Cremaschi, 2008). I processi di periferizzazione «tendono a dividere i quartieri dagli altri contesti urbani [...] ridisegnano disuguaglianze e divaricazioni sociali, formano nuove dipendenze, acuiscono l'incrinarsi della socialità, rafforzano marginalizzazioni e impoverimento di pezzi della società» (Magatti, 2007, p. 10).

La ricerca si è basata sulla ricostruzione della letteratura relativa allo sviluppo della città, sull'analisi di dati censuari e di matrice istituzionale e sulla realizzazione di venti interviste semi-strutturate a soggetti che per il loro lavoro o per il loro impegno sociale sono portatori di una conoscenza riflessiva sui quartieri storici della città. Si tratta, in particolare, di attori afferenti alle istituzioni pubbliche, alle professioni, al settore economico, alla sfera religiosa e a quella associativa. In quel che segue, si illustra la traiettoria di cambiamento del centro antico rispetto allo spazio urbano complessivo per poi delineare le tendenze che hanno concorso ad assimilare la città antica a una periferia urbana.

¹ L'indagine conoscitiva sul centro storico di Cosenza è stata promossa dall'Associazione G. Dossetti ed è stata realizzata, nel 2015, da un gruppo di ricerca del Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università della Calabria, sotto il coordinamento del professor Pietro Fantozzi e della professoressa Sabina Licursi. La ricerca è stata pubblicata nel *Libro bianco su Cosenza Vecchia. Per un centro storico non più periferia* (Associazione G. Dossetti, 2016).

2. Il centro storico nello sviluppo urbano

Contemporaneamente alla modernizzazione che ha interessato la parte nuova di Cosenza, la città vecchia è stata progressivamente abbandonata (Bevilacqua e Placanica, 1985), si è svuotata della sua popolazione residente, delle attività produttive e degli interessi pubblici. Gli spazi pubblici hanno subito un evidente degrado, emarginati dalla programmazione dei nuovi servizi e dalla vita urbana.

Fino alla prima metà del novecento, dopo la prima fase di espansione e modernizzazione urbana, avvenuta in epoca fascista, il nucleo principale della vita cittadina era ancora costituito da quello che oggi è il centro antico della città. Successivamente, nel ventennio compreso tra gli anni cinquanta e gli anni settanta, si è verificata la maggiore crescita demografica ed edilizia della città, che ha dilatato i suoi confini, estendendosi in direzione Nord, con un aumento della popolazione da 57.010 a 102.806 abitanti. In concomitanza con l'espansione urbana si è verificata la tendenza, soprattutto da parte delle famiglie più benestanti, ad abbandonare il centro storico e a spostarsi nei nuovi quartieri in costruzione a valle. Ciò ha determinato dei cambiamenti nella popolazione del centro storico, il quale è stato poi abitato soprattutto dalle persone e dalle famiglie inurbatesi dalla provincia circostante. Negli anni cinquanta e sessanta, pertanto, il centro storico era ancora abbastanza popolato. La popolazione era perlopiù costituita dai nuovi strati sociali inurbatasi, mentre le élite cittadine si spostavano nei quartieri di più recente edificazione.

Come evidenzia l'analisi socio-demografica condotta da Nicoletta (2016) sulla base dei dati censuari, a partire dagli anni settanta il ciclo di sviluppo urbano ha iniziato a concludersi e dagli inizi degli anni ottanta ha avuto una contrazione demografica, dovuta sia all'attenuazione della crescita naturale della popolazione sia al saldo migratorio negativo, con l'abbandono del capoluogo cosentino come zona di residenza. Nel 1981 Cosenza contava 106.801 abitanti, oggi la città ha una popolazione di 69.484 abitanti (-35%).

Al crollo demografico, alla perdita della capacità produttiva e di molte delle funzioni direzionali, si sono aggiunti fenomeni di degrado crescente che hanno interessato in particolar modo alcune aree della città, come i quartieri del centro storico e le periferie, dove è diventata visibile la presenza della criminalità (Costabile, 1996). Il centro storico è stato interessato da un processo di abbandono, perdendo gradualmente la sua centralità rispetto al contesto urbano. Oggi vi risiedono

10.028 abitanti, a fronte dei 20.286 del 1981 (-58%). La decadenza del centro storico cosentino, che lo accomuna alla storia di tanti altri centri storici in Italia, ha assunto un carattere geografico particolarmente evidente: il vecchio centro è rimasto isolato a sud, mentre il nuovo centro, in termini di residenti e di attività urbane si è spostato sempre più a nord, per poi ricongiungersi con i comuni circostanti. Lo sviluppo della città in senso lineare verso nord ha generato la periferizzazione, in senso territoriale, del suo centro storico. Difatti molti altri centri storici, in città medio-piccole del Sud Italia, sono stati interessati da fenomeni di declino o abbandono, tuttavia sono rimasti geograficamente situati nel cuore della città, in conseguenza di uno sviluppo urbano realizzatosi in cerchi concentrici via via più ampi.

È tra gli anni novanta e gli inizi del duemila, in concomitanza con la stagione dei nuovi sindaci, che si è assistito a un tentativo di rigenerazione del centro storico. L'amministrazione comunale di Cosenza ha dato inizio a un'azione di recupero dell'insediamento storico, soprattutto attraverso il PicUrban, comprensivo anche della realizzazione del nuovo asse di collegamento Nord-Sud della città, lungo il quale è stata realizzata un'ulteriore espansione edilizia. Nel nucleo antico, oltre al recupero strutturale di diversi edifici, si possono indicare, quali attività principali promosse, la ripresa della vita culturale, creando una rete di contenitori culturali, e la movida notturna, favorendo l'apertura di negozi, bar, pub, ristoranti. Di rilievo è stata l'integrazione di questi interventi con politiche rivolte all'inserimento lavorativo, attraverso la costituzione di cooperative, in convenzione con il Comune, in cui soggetti svantaggiati avevano la possibilità di svolgere attività lavorative per la pulizia e la manutenzione del verde, al fine di qualificare successivamente i soci lavoratori e favorire la collocazione delle cooperative nel mercato del lavoro. Una forma di coinvolgimento delle persone che coniugava l'inserimento lavorativo con la cura dello spazio pubblico. Verso la fine degli anni novanta, inoltre, si acquisirono i finanziamenti per la realizzazione di un contratto di quartiere, corrispondente al quartiere Santa Lucia, un progetto di rigenerazione urbana avviato ma non completato dalle amministrazioni comunali successive.

Negli anni successivi questo processo di rivitalizzazione del centro storico si è interrotto. Nelle ultime decadi, il centro storico di Cosenza non è stato al centro dei programmi delle Amministrazioni che si sono succedute né è stato oggetto di un programma organico di recupero, nei suoi aspetti architettonici e sociali, in funzione di una visione

complessiva di città. Sono state intraprese singole iniziative, spesso eventi estemporanei, e sono stati realizzati interventi puntiformi, non inseriti in un piano organico d'insieme, basato su un'idea e su una strategia integrata di recupero (Vitale, 2009). Ancora una volta, i tentativi messi in campo sono stati quelli legati a un'utilizzazione degli spazi e dei contenitori culturali del centro storico, in assenza di discorsi e tentativi rivolti a una riqualificazione del quartiere. Alcune iniziative hanno riguardato la rivitalizzazione delle attività commerciali, istituendo una zona franca urbana e alcuni *temporary store*. Queste iniziative di rivitalizzazione commerciale hanno perso vitalità e interesse e soprattutto non appaiono finalizzate a uno sviluppo che si sostiene attraverso l'offerta di servizi alla popolazione residente, piuttosto a fruitori esterni, frequentatori più o meno occasionali dei quartieri antichi. Negli ultimi anni, sono stati recuperati i finanziamenti inerenti il contratto di quartiere Santa Lucia, ma i lavori non sono stati ancora completati e soprattutto si registra l'assenza di un programma di politiche da realizzare nel quartiere.

In particolare, non sono mai state oggetto di riflessioni le problematiche sociali esistenti nei quartieri storici, quindi le forme di disagio sociale e le difficoltà vissute dalla popolazione. Il centro storico, ancora oggi, mostra i tratti di un quartiere svantaggiato che non ha costituito il campo d'azione di politiche integrate (Tosi, 2008). Gli interventi «puntiformi» che hanno caratterizzato gli anni novanta e continuano tuttora a fasi alterne appaiono come interventi frammentari, incapaci di invertire la tendenza al degrado e di favorire un diffuso aumento dei residenti, delle attività, e un consistente recupero del patrimonio edilizio pubblico e privato. Ciò che appare particolarmente carente è la dimensione del welfare locale, in assenza di politiche rivolti ai percorsi di integrazione sociali, ai servizi alla persona, alla partecipazione.

3. I tratti dell'abbandono

Il processo di periferizzazione del centro storico di Cosenza si è realizzato attraverso un progressivo abbandono. In altri termini, l'abbandono ha fatto sì che esso acquisisse i caratteri di una periferia urbana. L'abbandono, come una spirale negativa, si traduce in una «messa al bando» dei quartieri e degli abitanti. La distanza tra chi sta dentro e chi sta fuori tende a crescere, la città diventa sempre meno luogo di socialità e cittadinanza (Magatti, 2007).

Gli aspetti dell'abbandono sono molteplici, si rinforzano reciprocamente, generando un circuito che alimenta il degrado complessivo. Uno di essi è la perdita delle funzioni urbane, progressivamente trasferite nella città nuova. Nel quadro delle trasformazioni urbane, può accadere, infatti, che alcune porzioni di territorio subiscano un processo di depauperamento-svuotamento delle funzioni che le hanno caratterizzate in precedenza (Magatti, 2007). In passato, il centro antico di Cosenza coincideva con l'intera città e per questo racchiudeva al suo interno tutte le funzioni fino ad allora sviluppate in ambito urbano. In esso erano collocate le funzioni commerciali e artigianali, quelle istituzionali principali (sia civili che religiose), quelle finanziarie (le banche), alcune funzioni di natura industriale (come talune imprese), quelle scolastiche più prestigiose (pubbliche e private) e quelle culturali, legate alla presenza di istituzioni ed enti di antico e riconosciuto valore. La perdita di funzioni è iniziata con le scelte politiche riguardanti il trasferimento di alcune importanti funzioni urbane in quello che è diventato il nuovo centro della città di Cosenza. Funzioni e strutture hanno seguito l'andamento dello sviluppo urbano e si sono riposizionate, abbandonando il centro storico e spostandosi gradualmente laddove viveva ormai gran parte della popolazione. A rimanere sono soprattutto le strutture corrispondenti a funzioni di carattere culturale. Le sedi culturali presenti nel centro storico costituiscono luoghi fruibili dall'esterno, in particolari momenti della giornata o dell'anno (di fatto, bypassando in questo modo il vissuto quotidiano del centro storico, ignorando del tutto chi vi abita e lavora), secondo il modello moderno dei *city users*, spesso disinteressati a interagire con l'ambiente circostante.

L'abbandono è anche spopolamento, cioè perdita delle risorse umane che costituiscono il tessuto vivo dei quartieri e delle città. Come detto sopra, i dati socio-demografici evidenziano la diminuzione progressiva degli abitanti del centro antico, nell'ultimo trentennio, dovuta principalmente a un flusso in uscita di popolazione dall'abitato storico ai quartieri di recente edificazione. L'abbandono della città storica ha progressivamente interessato tutti coloro che disponevano delle risorse adeguate per trasferirsi, soprattutto le generazioni più giovani, che ancora oggi, se possono, tendono a cambiare zona di residenza.

Al decremento demografico si accompagna l'invecchiamento della popolazione residente. Se i più giovani, tendenzialmente, quando possono, lasciano i quartieri storici come luogo di residenza, a rimanere nel centro storico sono soprattutto gli anziani, che costituiscono gran

parte della popolazione residente e anche quella che incontra i maggiori ostacoli nel vivere in una zona con difficoltà di accesso e scarsità di servizi. Dal punto di vista della composizione sociale, emerge l'immagine di una popolazione variamente composta in termini socio-economici, che vive in condizioni differenti, ma con la presenza preponderante di fasce di popolazioni che vanno impoverendosi. Accanto alla presenza rarefatta di famiglie appartenenti agli strati sociali più alti della popolazione, che vivono in palazzi nobiliari o nella nuova zona residenziale, vi sono famiglie riconducibili ai cosiddetti ceti medi e poi, in prevalenza, famiglie che fanno esperienza di situazioni d'impoverimento, famiglie fragili sia per quanto riguarda le opportunità di accesso alle risorse di cui hanno bisogno, sia dal punto di vista dei legami e del sistema di relazioni che riescono a instaurare. Un fenomeno sempre più presente nel centro storico è quello dell'abusivismo residenziale, da parte sia di un numero crescente di famiglie coesine residenti, che non dispongono di una casa, sia di persone e famiglie immigrate in cerca di una dimora, sebbene spesso si tratti di alloggi pericolanti o comunque in condizioni insalubri. La presenza della popolazione straniera rimanda, nella maggior parte dei casi, a uno dei volti estremi della povertà urbana.

I quartieri storici costituiscono zone sensibili della città di Cosenza in cui da molto tempo si concentrano dinamiche di disagio sociale e povertà legata alla fragilizzazione dei legami sociali (Paugam, 2013). Nell'intero abitato storico è diffusa la presenza di famiglie in difficoltà, con alcune piccole aree di maggiore concentrazione dove appaiono anche più evidenti i fenomeni di degrado delle abitazioni stesse. Al difficile inserimento nel mercato del lavoro e quindi alle condizioni di precarietà lavorativa o di disoccupazione sono connesse, infatti, le difficoltà economiche, che si concretizzano anche nell'impossibilità di soddisfare i bisogni primari. A fianco dei bisogni e delle privazioni materiali si incontra una povertà relazionale, fatta di mancanza di punti di riferimento, di relazioni di aiuto, nei casi più estremi di storie di solitudine. In un quartiere con un'elevata presenza di popolazione anziana, l'indebolimento delle risorse relazionali assume particolare radicalità proprio per questa fascia di popolazione. Le rappresentazioni degli intervistati evidenziano la fragilizzazione dei legami di prossimità, innanzitutto quelli di vicinato, rispetto alle consuetudini tipiche della vita di quartiere nei decenni precedenti. Il tessuto sociale ha perso la vivacità relazionale che un tempo caratterizzava l'abitare nella città antica.

RPS

Antonella Coco

La chiusura rispetto alle relazioni nell'ambito del quartiere, secondo i testimoni privilegiati, può essere riconducibile anche al senso d'insicurezza e di paura, legato soprattutto alla diffusa attività di spaccio di stupefacenti nel quartiere. Negli anni ottanta, il centro antico di Cosenza costituiva uno dei quartieri della città in cui il ruolo della criminalità organizzata era molto visibile. Oggi, l'abitato storico non è più luogo di emergenze che fanno clamore, ma esiste una realtà di devianze e micro criminalità legata soprattutto alle nuove forme organizzative dello spaccio di stupefacenti, un'attività larvata, silenziosa, che genera una vera e propria forma di economia illegale, coinvolgendo interi nuclei familiari.

Le spinte disgregative potrebbero essere contrastate da istituzioni politiche locali attive, istituzioni pubbliche particolarmente impegnate e reti associative vivaci. Le istituzioni politiche sono percepite dagli intervistati come assenti e disinteressate alla vita degli abitanti del centro storico, individuando un unico periodo di discontinuità, come segno di una possibile inversione di tendenza, seguito da un nuovo peggioramento delle condizioni strutturali e di vita nel centro storico, quasi a segnare un ritorno indietro nel tempo. Infine, i quartieri del centro storico mostrano una realtà associativa debole. Nelle rappresentazioni degli intervistati, infatti, fatta eccezione per alcune poche associazioni quali realtà significative, non emerge un ruolo significativo dei gruppi della società civile nel contribuire a frenare le dinamiche di abbandono del vissuto dei quartieri della città antica.

4. Conclusioni

L'analisi dei dati censuari, la ricostruzione delle azioni e delle scelte delle classi dirigenti cosentine nell'indirizzare lo sviluppo urbano, le rappresentazioni dei testimoni privilegiati evidenziano in maniera convergente il processo di periferizzazione del centro storico cosentino, quale principale direzione assunta dal cambiamento, a partire dal secondo dopoguerra, attraverso forme progressive di abbandono e di degrado, relative a diversi ambiti della vita urbana. Ciò può essere letto come l'esito delle scelte operate dalle élites politico-istituzionali urbane che hanno abbandonato il centro storico sia come luogo di residenza sia come ambito di attenzione politica, concentrandosi sulle nuove aree dello sviluppo urbano. La caratteristica che maggiormente contraddistingue l'agire delle élites, innanzitutto quelle politiche, è dun-

que la scarsa attenzione istituzionale ai quartieri storici e al loro vissuto, nel senso di un progressivo abbandono, fatta eccezione per alcune fasi di vita politica della città, in cui comunque è apparsa debole la capacità di elaborare un progetto di recupero complessivo.

La periferizzazione assume molteplici tratti. Essa presenta un carattere geografico poiché l'espansione della città si è realizzata verso nord, mentre il centro storico è rimasto una propaggine a sud della città. Questo cambiamento, verificatosi in pochi decenni, si è intersecato con una spirale di abbandono della città antica consegnata a un destino di spopolamento, di degrado, di marginalità sociale. La periferizzazione mostra, pertanto, i tratti di un processo sociale, con il depauperamento delle funzioni politiche, economiche e culturali attraverso il dislocamento delle corrispondenti strutture nelle zone nuove della città, lo spopolamento progressivo e il ricambio ciclico di parte della popolazione, la carenza di servizi pubblici e privati. A rimanere nel centro storico sono soprattutto coloro che non possono spostarsi per ragioni economiche o per ragioni legate alla condizione di anzianità di ampie parti della popolazione residente. Quest'ultima è sempre più interessata da situazioni di povertà. In particolare, l'intreccio tra i fenomeni di impoverimento, legati alla mancanza di lavoro, di opportunità, di servizi, e l'indebolimento dei legami di prossimità, intesi come assottigliamento della vita di quartiere, costituisce il fattore principale che spiega le condizioni di vita degli abitanti del centro storico.

Riferimenti bibliografici

- Associazione G. Dossetti, 2016, *Libro bianco su Cosenza Vecchia. Per un centro storico non più periferia*, Falco Editore, Cosenza.
- Bevilacqua P. e Placanica A. (a cura di), 1985, *La Calabria*, Einaudi, Torino.
- Cersosimo D., 1991, *La modernizzazione economica*, in Mazza F. (a cura di), *Cosenza. Storia, cultura, economia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 279-317.
- Costabile A., 1996, *Modernizzazione, famiglia e politica. Le forme del potere in una città del Sud*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Cremaschi M. (a cura di), 2008, *Tracce di quartieri. Il legame sociale nella città che cambia*, Franco Angeli, Milano.
- Magatti M. (a cura di), 2007, *La città abbandonata. Dove sono e come cambiano le periferie italiane*, il Mulino, Bologna.
- Nicoletta V., 2016, *Fragilità del centro storico tra spopolamento e invecchiamento. Un'analisi sociodemografica*, in Associazione G. Dossetti, *Libro bianco su Cosenza Vecchia*, Falco Editore, Cosenza, pp. 27-74.

- Paugam S., 2013, *Le forme elementari della povertà*, il Mulino, Bologna.
- Triglia C., 1994, *Sviluppo senza autonomia*, il Mulino, Bologna.
- Tosi A., 2008, *Questione sociale, questione urbana: dentro e fuori dai quartieri in crisi*, in «Territorio», n. 46, vol. 8, pp. 99-103.
- Vitale T., 2009, *Processi di marginalizzazione e meccanismi attivi di cambiamento*, in Torri R. e Vitale T. (a cura di), *Ai margini dello sviluppo urbano. Uno studio su Quarto Oggiaro*, Bruno Mondadori, Milano, pp. 128-147.

RPS

La riconversione della spesa pubblica come terreno di innovazione. Soluzioni residenziali per l'emergenza abitativa a Milano

Massimo Bricocoli, Cosimo Palazzo e Stefania Sabatinelli*

Mutamenti strutturali e recessione economica hanno impatti significativi sulle condizioni di vita, specie nei sistemi di welfare familisti dell'Europa del Sud comparativamente meno redistributivi e inclusivi. Tra le implicazioni più evidenti vi è una fatica crescente a mantenere l'alloggio di abitazione, l'incremento delle morosità in relazione sia agli affitti sia ai mutui, l'aumento e l'accelerazione delle procedure di sfratto. Chi perde la casa e non trova soluzioni nelle proprie reti primarie si rivolge ai servizi sociali dei Comuni. In assenza di soluzioni adeguate, questi

ricorrono tipicamente a strutture ad alta intensità assistenziale (come Rsa e comunità) o a stanze d'albergo, soluzioni al tempo stesso costose e inappropriate. Per far fronte all'aumento dei bisogni nel quadro di risorse decrescenti, molti enti locali sperimentano – in ordine sparso – soluzioni innovative. Questo contributo analizza la recente sperimentazione di un programma di «Residenzialità sociale temporanea» promosso dal Comune di Milano, che, insieme a una riconversione e maggiore efficacia della spesa corrente, mira a configurare soluzioni residenziali più appropriate.

1. Introduzione

Come è noto, da almeno tre decenni, mutamenti strutturali stanno profondamente trasformando le società europee, sotto il profilo socio-demografico (invecchiamento della popolazione, riduzione della natalità, aumento di separazioni e divorzi e delle persone che vivono sole) e socio-economico (flessibilizzazione e precarizzazione del mercato del lavoro, erosione del potere di acquisto dei redditi da lavoro, allungamento dell'età pensionistica). Su tali processi di lungo periodo si è poi innestata una prolungata fase di recessione economica, accompa-

* Nell'ambito di una elaborazione comune, i paragrafi 1 e 5 sono da attribuire a Massimo Bricocoli, il paragrafo 3 a Cosimo Palazzo, i paragrafi 2 e 4 a Stefania Sabatinelli.

gnata da severe politiche di austerità. Gli effetti combinati di questi fattori hanno avuto impatti molto significativi sulle condizioni di vita di individui e famiglie (Verick e Islam, 2010; Istat, 2014), soprattutto in quei contesti, come quelli sud-europei e l'Italia in particolare, nei quali le politiche di welfare sono comparativamente meno estese, generose, inclusive e molte responsabilità di protezione e supporto sono demandate alla solidarietà familiare (Ascoli e Pavolini, 2012). In questo quadro, la questione abitativa emerge come uno snodo cruciale della questione sociale, laddove essa si fa «urbana» (Donzelot, 1999) e tanto più laddove le crescenti debolezze del sistema di welfare si saldano a costi abitativi elevati e a uno stock di alloggi pubblici limitato. Mettere sotto osservazione l'abitare, inteso come «tetto sulla testa» e come condizioni quotidiane di vita, è utile per alimentare una riflessione sui modi in cui si concentrano e intrecciano le diverse espressioni della deprivazione e i fattori che la alimentano (de Leonardis, in corso di stampa). Tra le implicazioni più evidenti vi è, infatti, una fatica crescente ad accedere e/o mantenere gli alloggi di abitazione – che si traduce in un significativo incremento delle morosità in relazione sia agli affitti sia ai mutui e nel conseguente aumento e accelerazione delle procedure di sfratti – che segna l'estendersi del rischio abitativo a una fascia della popolazione più ampia ed eterogenea rispetto al recente passato (Baldini, 2010; Bricocoli e al., 2016).

Tali andamenti hanno causato un'impennata nelle domande di sostegno che vedono i servizi sociali comunali fortemente esposti nel farvi fronte con strumenti che sono necessariamente datati, insufficienti e spesso – come vedremo – non del tutto appropriati. Molti enti locali stanno, dunque, mettendo in campo – in ordine sparso e spesso in modo sperimentale – nuovi orientamenti di policy che per molti versi interpretano l'ingiunzione del governo centrale alla *spending review* come occasione per ridefinire capitoli e voci di spesa e come leva per il cambiamento e l'innovazione, laddove una diversa modalità di allocazione della spesa può indurre consistenti cambiamenti delle pratiche verso una maggior appropriatezza ed efficacia degli interventi.

In particolare, questo contributo analizza la recente revisione degli interventi in materia di emergenza abitativa, e della relativa spesa, da parte dell'Assessorato alle Politiche sociali e Cultura della salute del Comune di Milano e la successiva introduzione di un progetto sperimentale denominato «Residenzialità sociale temporanea». Si tratta di un progetto che risulta assai innovativo in termini di contenuti e obiettivi, di modalità di gestione e di governance e di processo.

L'articolo è organizzato come segue. La seconda sezione descrive il contesto del welfare locale milanese. La terza sezione introduce il progetto «Residenzialità sociale temporanea» sviluppato dall'amministrazione comunale per adattare i propri interventi al cambiamento dei bisogni sociali. La quarta sezione analizza portata innovativa, potenzialità e criticità del progetto. Infine, l'ultima sezione propone alcune considerazioni conclusive.

2. Milano. La riorganizzazione del welfare nel contesto di mutamenti strutturali

Il sistema di welfare milanese presenta i tratti tipici del welfare locale italiano, nella declinazione che si è storicamente sviluppata nelle città più grandi (Saraceno, 2002). Il sistema di welfare municipale è stato tradizionalmente e fino a oggi organizzato su base settoriale (competenze, responsabilità e risorse sono rigidamente suddivise tra Assessorati, Settori e Direzioni centrali) e categoriale. L'organizzazione categoriale implica che, anche nell'ambito della sola Direzione centrale Politiche sociali, a ogni «categoria», che coincide con il profilo socio-demografico di un gruppo di popolazione e/o con un tipo di bisogno, corrisponde un ufficio comunale, con personale proprio e un certo numero di sedi sul territorio. I servizi principali sono rivolti ai nuclei con minori (Servizio sociale della famiglia), ai disabili, agli anziani (definiti come persone con più di 60 anni), agli adulti in difficoltà, agli stranieri. Tale modello, spesso definito «a canne d'organo» per il grado di separatezza e rigidità che caratterizza la sua articolazione, è oggi, dopo molti decenni, messo in tensione dai profondi mutamenti in atto, che generano un crescente *mismatch* tra i bisogni sociali – tanto quelli espressi dal territorio quanto quelli che non arrivano a essere espressi né colti – e le risposte fornite, sia in termini di entità delle risorse disponibili, sia degli strumenti e delle soluzioni in campo.

A seguito di un processo di *devolution* e di delega progressiva, i Comuni italiani sono oggi in prima linea a trattare anche la «questione casa» che si manifesta, soprattutto nelle aree metropolitane, entro il registro dell'emergenza. A Milano, i costi abitativi risultano spesso sproporzionati rispetto alle condizioni di un mercato del lavoro dinamico ma caratterizzato da flessibilità, mobilità, precarietà (Bricocoli e Sabatini, 2016). Alcune dinamiche di cambiamento strutturale e i tratti con-

tingenti della perdurante crisi economica mettono in evidenza anche qui – come altrove nell’Europa meridionale – uno squilibrio tra domanda e offerta abitativa, evidenziando criticità crescenti, anche per segmenti di popolazione dinamici ma privi di risorse patrimoniali. Come nel resto del paese, a Milano si registrano un aumento considerevole della morosità colpevole e incolpevole, che colpisce sia i locatori che i conduttori (nel mercato privato e nell’edilizia pubblica); un consistente aumento del numero di sfratti¹ e problemi di allocazione delle famiglie; una carenza sostanziale di alloggi di edilizia residenziale pubblica² pur a fronte di un elevato numero di abitazioni sfitte.

Un tale aumento e cambiamento del bisogno è, peraltro, avvenuto in una fase storica di eccezionale contrazione delle risorse pubbliche per il welfare, e particolarmente di quelle a disposizione degli enti locali. La dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali è passato da 1,884 miliardi di euro nel 2004 a 344,17 milioni di euro nel 2013, una riduzione complessiva pari all’80%. Dal 2007 a oggi i Comuni italiani hanno subito una riduzione delle risorse finanziarie di circa 15,8 miliardi di euro (Anci Lombardia, 2015).

Benché la delega alle politiche abitative sia affidata all’Assessorato alla Casa (distinto, per struttura amministrativa e responsabilità politica, dall’Assessorato alle Politiche sociali³), è ai servizi sociali che generalmente si rivolgono individui e famiglie che perdono la casa e non trovano soluzioni autonome grazie alla solidarietà familiare e amicale o tramite i servizi dell’edilizia residenziale pubblica. I servizi sociali, presidi territoriali dei Comuni, si trovano così in prima linea ad affrontare un aumento esponenziale delle richieste di sostegno. In assenza di soluzioni adeguate per il bisogno abitativo urgente, a Milano come nella maggior parte dei Comuni italiani, i servizi sociali – specialmente

¹ Nel 2014, il maggior numero dei provvedimenti di sfratto a livello nazionale si concentra in Lombardia, con 14.533 provvedimenti (il 18,8% del totale nazionale), pari a uno ogni 302 famiglie (contro uno ogni 334 famiglie a livello nazionale). Anche per le richieste di esecuzione presentate dall’ufficiale giudiziario il valore più elevato è quello lombardo, con 51.891 richieste, pari al 34,6% del totale nazionale (Ministero dell’Interno, 2015).

² Secondo il rapporto Eupolis (2015), le graduatorie per le case popolari in Lombardia contano 35.331 domande di alloggi, delle quali il 62% (pari a circa 22.000) insistono sulla città di Milano.

³ Tale distinzione, in vigore quando è stata introdotta la sperimentazione di cui si dà conto in questo saggio, è stata peraltro mantenuta anche nella giunta entrata in carica a partire dal giugno 2016.

laddove vi sia la presenza di minori – fanno a loro volta ricorso alle risorse esistenti e disponibili. Si tratta tipicamente di strutture ad alta intensità assistenziale, nelle quali la funzione residenziale non è né esclusiva né prevalente, ma anzi è di supporto ad altre funzioni: rieducativa, riabilitativa, sanitaria, di cura, ecc. In casi eccezionali le famiglie possono essere collocate in stanze d'albergo. Entrambe le soluzioni sono al tempo stesso assai costose e inappropriate.

A partire dal 2011, l'Assessorato alle Politiche sociali e Cultura della salute ha avviato una profonda riorganizzazione dei servizi e della spesa a capo della Direzione centrale politiche sociali. Il *Piano di sviluppo del welfare della città di Milano* (che corrisponde al Piano sociale di zona), approvato dal Consiglio comunale nel settembre 2012, ha rappresentato il documento strategico dell'amministrazione comunale in materia di Politiche sociali che, insieme a un nuovo disegno di policy, ha segnato l'avvio di un consistente processo di riorganizzazione fortemente orientato a superare l'impostazione categoriale dei servizi. Nel 2014 la Direzione centrale ha sostituito i settori esistenti con tre nuovi settori, trasversali e corrispondenti a diverse declinazioni dell'azione dei servizi: Residenzialità, Territorialità, Domiciliarità (Ghetti e Dodi, 2014). Il sistema, attualmente in fase di avanzata implementazione, è strutturato su due livelli: un primo livello dove avviene l'accesso di base, aperto a tutti i cittadini che esprimono un bisogno, con sedi variamente dislocate in città non più distinte per categoria di cittadini o di assistiti; un secondo livello a cui, se necessario, il cittadino viene re-inviato, dove si mantengono talune specializzazioni necessarie a dare risposte specifiche ai diversi bisogni.

Nel percorso di riorganizzazione si sono costituiti otto gruppi di lavoro, partecipati da oltre 100 lavoratori appartenenti ai quattro settori della Direzione centrale (Minori e famiglia, Anziani, Disabili e Adulti in difficoltà). Il gruppo di lavoro «Rimodulazione del portafoglio di offerta per residenzialità – da specialistica a leggera a fronte di risorse date e possibile tariffazione utenti» (in breve: nucleo del nuovo settore Residenzialità), costituito da funzionari e lavoratori di tutti i settori dell'amministrazione, ha dato origine e sviluppato il progetto «Residenzialità sociale temporanea». Il progetto è nato dalla consapevolezza che il *mismatch* tra bisogni abitativi urgenti e risposte locali si andava aggravando, e dalla constatazione che l'amministrazione comunale replicava da tempo prassi di lungo corso, senza interrogarsi sulla loro utilità, sostenibilità e appropriatezza. In un tale quadro, peraltro, gli enti del terzo settore attivi sul territorio tendevano a sviluppare pro-

RPS

Massimo Bricocoli, Cosimo Palazzo e Stefania Sabatelli

prie progettualità, talvolta innovative, ma in modo autonomo, senza sentirsi partner dell'amministrazione.

Nella prossima sezione presentiamo nel dettaglio gli obiettivi del progetto e il suo percorso di attuazione.

RPS

LA RICONVERSIONE DELLA SPESA PUBBLICA COME TERRENO DI INNOVAZIONE

3. Il progetto «Residenzialità sociale temporanea»

Ai fini analitici è utile ripercorrere le fasi del processo che ha portato alla definizione e implementazione del progetto, che si è caratterizzato per una elevata complessità sia per gli obiettivi che si è inteso perseguire, sia per le modalità innovative, partecipate e fortemente improntate alla valutazione che lo hanno connotato. Si tratta di quattro fasi principali: l'analisi dell'esistente; la riorganizzazione del sistema; la sperimentazione, con obiettivi intermedi; la messa a regime.

In una prima fase si è analizzato il sistema esistente, al fine di produrre una mappa cognitiva condivisa, una diagnosi e ipotesi riorganizzative fondate su dati e informazioni.

Le soluzioni residenziali utilizzate negli anni hanno fatto riferimento a tre principali tipi di servizio:

- ♦ *servizi ad alta intensità assistenziale*: comunità e centri con presidio continuo di personale e percorsi socio-sanitari intensivi, come le Residenze sanitarie assistenziali (Rsa), le Residenze sanitarie per disabili (Rsd), ecc., destinati ad accogliere persone e famiglie in grave stato di fragilità e disagio;
- ♦ *servizi di prima accoglienza o a bassa soglia*: centri di accoglienza, mense e dormitori rivolti a utenti in condizione di estrema emarginazione cui offrono sostegno immediato ai bisogni primari, per periodi molto brevi;
- ♦ *servizi di seconda e terza accoglienza*: alloggi che offrono ospitalità per periodi pari o superiori all'anno, in prevalenza a persone singole o a nuclei familiari in situazione di parziale autosufficienza socio-economica.

Negli anni è fortemente cresciuta sul territorio lombardo e milanese l'offerta di servizi ad alta intensità assistenziale⁴, mentre è rimasta ca-

⁴ A partire dai primi anni duemila la Regione Lombardia ha fortemente investito nello sviluppo di Rsa. Attualmente sul territorio regionale se ne contano 674 (ovvero una ogni 1,5 comuni) per 61.578 posti letto autorizzati, pari a un quarto di tutti i posti letto stimati a livello nazionale. Nel solo Comune di Milano vi sono 58 Rsa per 8.002 posti autorizzati.

rente l'offerta di seconda e terza accoglienza. Di conseguenza, si è fatto via via più frequente il ricorso al primo e secondo tipo di servizio residenziale, anche per i casi che non corrispondono ai profili cui essi sarebbero destinati, con costi molto elevati per l'amministrazione. Nel 2011, a fronte di 2.742 persone anziane inserite dal Comune di Milano in Rsa, solo 50 sono state collocate in appartamenti per l'autonomia. Il costo medio giornaliero di una persona ricoverata in Rsa è pari a 55 euro per la quota sociale, in carico al Comune, e di ulteriori 55 euro per la quota sanitaria, in carico alla Regione. Il costo medio giornaliero di un posto letto per una persona anziana in un appartamento per l'autonomia è di 20 euro, ovvero meno del 20% dei 110 euro complessivi spesi giornalmente in Rsa. Analogamente per quanto riguarda le mamme con minori, a fronte di 336 casi inseriti in comunità, il numero di casi inseriti in alloggi protetti è pari a meno della metà (166).

Inoltre, in assenza di un quadro condiviso i diversi settori (a volte persino i singoli servizi) della Direzione centrale Politiche sociali hanno negli anni sviluppato differenti modalità di gestione delle soluzioni abitative, in alcuni casi affidate ad enti del terzo settore, in altri in gestione diretta, e con costi diversi per l'amministrazione.

Al fine di valutare quanti degli inserimenti in strutture ad alta intensità assistenziale fossero inappropriati, con l'ausilio delle assistenti sociali dei servizi territoriali si è elaborata una definizione di *inserimento inappropriato*, con una doppia accezione: a) *inserimenti non necessari*, dovuti all'accoglienza in centri ad alta intensità assistenziale di persone con disagi sociali lievi e/o temporanei; b) *inserimenti prolungati*, dovuti alla mancanza di una soluzione abitativa e assistenziale leggera in uscita da o in alternativa alle soluzioni ad alta intensità assistenziale (che generano peraltro anche un ridotto ricambio dell'utenza).

Sulla base di queste definizioni si è proceduto a stimare l'entità degli inserimenti inappropriati per l'anno 2011 (tabella 1). In relazione ai nuclei di madri con minori a carico si è stimata un'accoglienza inappropriata per un terzo dei casi (32%). Si tratta prevalentemente di nuclei che hanno subito uno sfratto da abitazione privata e che, in assenza di soluzioni immediatamente disponibili nel sistema di edilizia residenziale pubblica, vengono alloggiati presso comunità. Per quanto riguarda gli anziani si è stimato che dei circa 700 inserimenti annuali in Rsa il 10% riguardava persone prive di abitazione per le quali non era stato possibile individuare soluzioni diverse. Per le stesse ragioni vi possono essere persone ultrasessantacinquenni inserite in strutture de-

RPS

Massimo Bricocoli, Cosimo Palazzo e Stefania Sabatelli

dicate agli adulti. Similmente, si è rilevato che circa un quinto dei giovani accolti in strutture di prima accoglienza è rappresentato da persone che hanno già fatto un percorso progettuale e sarebbero pronte a vivere in autonomia, ma vi permangono in assenza di soluzioni abitative accessibili per i loro redditi modesti e discontinui (derivanti da tirocini con borsa lavoro o da lavori temporanei e part time).

Tabella 1 - Inserimenti inappropriati in strutture ad alta intensità assistenziale per profilo di utenza (anno 2011)

| | N. posti-letto | % su totale inserimenti residenziali | Costo medio pro-capite pro-die (€) | Spesa annua complessiva (€) |
|-----------------------|----------------|--------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------|
| Anziani | 70 | 10 | 55 | 1.405.250,00 |
| Minori con madre | 140 | 32 | 90 | 4.800.000,00 |
| Adulti | | | | |
| Casa dell'accoglienza | 70 | 15 | 16 | |
| Piano freddo | 300 | 16 | 8 | 559.838,00 |
| Totale | | | | 6.765.088,00 |

Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati della Direzione centrale Politiche sociali e Cultura della salute del Comune di Milano.

Come si evince dalla tabella 1, nel complesso la spesa per inserimenti ritenuti inappropriati era stimata di poco inferiore ai 7 milioni di euro. Una somma ingente, che potrebbe essere impiegata per sostenere soluzioni più idonee e meno costose.

Più difficile da stimare in termini economici – ma non meno significativo – è l'effetto che si ottiene, attraverso inserimenti in strutture maggiormente appropriate, in termini di riduzione o prevenzione della perdita di autonomia e autostima di individui e nuclei. È noto, infatti, che l'inserimento in strutture ad alta intensità assistenziale tende ad accelerare la perdita di quelle capacità residue che gli utenti possedevano al momento dell'ingresso in struttura. Se è più comune il riferimento alle capacità fisiche e cognitive degli anziani parzialmente autosufficienti, non è però da sottovalutare l'impatto sulle capacità genitoriali e le relazioni intra-familiari nei casi dei nuclei con figli esposti ad accompagnamenti educativi sovradimensionati rispetto a quanto la specifica condizione richiederebbe.

In una seconda fase, e a partire dai dati acquisiti, è emersa la necessità di riorganizzare il sistema, sviluppando una nuova modalità di acco-

glienza in strutture residenziali a media o lieve intensità assistenziale, entro un modello gestionale riconosciuto, unitario e flessibile. La riorganizzazione intendeva rispondere a molteplici obiettivi. In primo luogo, garantire un servizio trasversale a individui e famiglie in stato di bisogno economico-abitativo, superando la logica categoriale di servizi e interventi. In secondo luogo, rispondere in modo più appropriato al reale bisogno dell'utenza, e in particolare al bisogno abitativo di coloro che si trovino in una temporanea situazione di fragilità ma che non necessitino di interventi assistenziali intensi. Ancora, affiancare alle soluzioni di residenzialità temporanea percorsi individualizzati di sostegno, calibrati sui bisogni e sulle risorse dei singoli soggetti e nuclei, al fine di accompagnarli per un tempo congruo verso una maggiore autonomia oppure, come nel caso degli anziani, verso il mantenimento il più a lungo possibile degli elementi di autonomia personale. Infine, spendere in modo più appropriato e, contestualmente, ridurre l'entità della spesa a parità di utenti assistiti, o altrimenti mantenere il livello di spesa dando risposta a un maggior numero di utenti, grazie a costi giornalieri per utente inferiori a quelli storici.

Le linee di indirizzo per la realizzazione del nuovo sistema «Residenzialità sociale temporanea», poi acquisite dalla giunta comunale⁵, hanno previsto due macro-azioni: 1) la costituzione di una *cabina di regia integrata*; 2) la formazione, tramite *avviso pubblico*, di *elenchi speciali* di enti disponibili a convenzionarsi con l'amministrazione comunale per il reperimento di posti letto.

La costituzione di una *cabina di regia intersettoriale sul tema della residenzialità* ha la finalità di razionalizzare e centralizzare alcune funzioni. Sul versante della costruzione del modello: reperire nuove risorse per la residenzialità temporanea; mettere a sistema gli attuali modelli gestionali per definirne uno ottimale, condiviso e integrato; mantenere aggiornata la mappatura dettagliata delle strutture residenziali utilizzate dalla Direzione centrale. Sul versante della gestione del sistema, individuare le risorse abitative temporanee più idonee nell'ambito dei progetti individuali definiti dagli assistenti sociali dei Servizi sociali territoriali; interfacciarsi con gli altri settori comunali, i soggetti istituzionali (Aler, Asl, Magistratura), gli stakeholder territoriali e fungere da collegamento operativo tra gli enti gestori convenzionati e i Servizi sociali territoriali, soprattutto per gli aspetti gestionali e rendicontativi; monitorare le scadenze dei progetti individualizzati, segnalando eventuali scostamenti.

⁵ Con la deliberazione n. 837 del 18 aprile 2014.

Tale organizzazione consente di liberare parte del tempo che l'assistente sociale dedicava in precedenza all'individuazione della risorsa residenziale e alla relazione amministrativa con l'ente gestore; tempo che può ora essere dedicato all'analisi del bisogno, alla formulazione e allo sviluppo del progetto di accompagnamento verso l'autonomia.

Al fine di reperire nuove risorse abitative è stato pubblicato (il 28 gennaio 2015) un *avviso pubblico* sul «Sistema della residenzialità sociale temporanea». Attraverso le risposte all'avviso, che prevedeva quale unità di offerta base il posto letto, si sono costituiti quattro *elenchi speciali* di enti gestori⁶, distinti per il profilo dell'offerta:

- 1) enti che offrono servizi di accoglienza e di accompagnamento sociale all'autonomia all'interno di unità immobiliari nella loro disponibilità per un numero minimo di 20 posti letto, distribuiti tra più appartamenti e altre strutture residenziali di natura comunitaria;
- 2) enti che offrono gli stessi servizi del primo elenco, ma che si candidano alla gestione di appartamenti di proprietà dell'amministrazione comunale;
- 3) enti che offrono spazi nella loro disponibilità da destinarsi, in linea con la regolamentazione regionale⁷, ad «alloggi protetti»;
- 4) enti che offrono accoglienza in emergenza con servizi analoghi ai precedenti ma la cui caratteristica è rappresentata dalla tempestività della loro disponibilità.

L'esito del bando è stato molto positivo e ha consentito di raccogliere una disponibilità complessiva pari a oltre mille posti letto in città (1.011), e specificamente 845 nel primo elenco, 73 nel secondo, 79 nel terzo e 14 nel quarto (per quest'ultimo l'obiettivo iniziale dell'amministrazione comunale era pari a dieci unità). Si sono così creati e si alimentano due diversi database che consentono una mappatura costante e precisa del numero di posti letto governati dal nuovo sistema, rispettivamente: a) nella disponibilità degli enti del terzo settore accreditati; b) messi a disposizione dall'amministrazione comunale (il secondo elenco ha creato di fatto una sorta di albo di enti idonei a gesti-

⁶ Con validità di 36 mesi dalla data di approvazione degli stessi.

⁷ Deliberazione di giunta regionale 8/11497 del 17 marzo 2010.

⁸ Vale la pena sottolineare che dalla selezione a seguito dell'avviso non discende un obbligo dell'amministrazione a contrattualizzare il posto letto (così detto «vuoto per pieno»), né un eguale obbligo in capo all'ente gestore, che può quindi disporre dei posti letto per altri usi quando non siano «occupati» da soggetti inviati dall'amministrazione comunale.

re alloggi comunali). Via via che ciascun ente accreditato acquisirà nuove risorse abitative potrà inserirle nell'elenco senza ulteriori procedure di evidenza pubblica, rendendole immediatamente disponibili sino al 50% in più della dotazione inizialmente messa a disposizione. Allo stesso modo il Comune, via via che acquisirà nuove disponibilità (ad esempio tramite confische alla criminalità organizzata o lasciti), potrà inserirle nell'elenco 2 affidandole direttamente agli enti già individuati. Tale mappatura consentirà, tra le altre cose, di identificare la migliore risorsa da attivare per il singolo specifico caso.

Si è poi definito uno standard minimo relativo ai percorsi di accompagnamento verso l'autonomia che gli enti gestori devono garantire per poter partecipare all'avviso e essere inseriti in uno degli elenchi. Tale «servizio base» è stato definito a partire dai servizi di «supporto alla persona» presenti in tutte le convenzioni per servizi di tipo residenziale all'epoca in essere presso la Direzione centrale Politiche sociali. Esso comprende il pagamento delle spese condominiali e delle utenze domestiche, la manutenzione ordinaria e l'orientamento sociale o accompagnamento all'autonomia, attraverso la figura di un *case manager*, che rappresenta il valore aggiunto dei progetti di Residenzialità sociale temporanea⁹. Eventuali ulteriori servizi che gli assistenti sociali ritengano necessari per il raggiungimento dell'autonomia possono essere acquisiti attraverso i servizi domiciliari accreditati dal Comune di Milano. Ciò permette di mantenere in un'unica filiera i servizi residenziali e domiciliari, consentendo alla Direzione centrale programmazione e monitoraggio efficaci.

Un punto qualificante del progetto è l'introduzione di modelli standard e di schede di monitoraggio che consentono e favoriscono la comparazione e la valutazione. Lo stesso modello di «patto sociale» che assistente sociale e utente sottoscrivono al fine di costruire progetti individualizzati è stato standardizzato affinché gli obiettivi siano monitorabili.

La definizione delle rette è, invece, di esclusiva responsabilità dell'amministrazione comunale, che le ha identificate a partire dalla comparazione dei modelli gestionali di alcuni enti del terzo settore milanese che offrono servizi paragonabili. La composizione dei costi è stata anche oggetto di uno specifico *focus group* con il Forum del Terzo settore di Milano, inteso come ulteriore momento di confronto con i soggetti della rete della nuova Residenzialità.

⁹ Analogamente per gli «alloggi protetti» saranno previsti servizi finalizzati al raggiungimento degli standard delineati da Regione Lombardia.

Infine, e prima di portare a regime il sistema (ultima fase, in corso mentre scriviamo), il gruppo di lavoro ha negoziato con l'assessore e la Direzione centrale alcuni obiettivi a breve termine che consentissero di testare subito le potenzialità del nuovo modello gestionale e dimostrare rapidamente l'efficacia del nuovo sistema. In particolare, si è definito come primo obiettivo il trasferimento di 150 nuclei mamme-bambini e 35 persone anziane dalla loro attuale collocazione in strutture ad alta intensità assistenziale verso le prime strutture di Residenza sociale temporanea, per un risparmio annuale complessivo stimato in oltre 4 milioni di euro, a fronte di una maggiore appropriatezza del servizio offerto ai cittadini.

4. *Un caso virtuoso di revisione della spesa*

Il progetto «Residenza sociale temporanea» presenta elementi sostanziali di innovazione su tre diverse dimensioni: *contenuto; modalità di gestione e di governance; processo* (Evers e Ewert, 2015).

Relativamente ai *contenuti*, il progetto intende migliorare l'inclusività e l'appropriatezza della risposta. Per quanto riguarda l'inclusività, si intende superare l'atavica impostazione categoriale dell'accesso al welfare locale, attraverso uno strumento di intervento che si rivolga a individui e famiglie con urgente bisogno abitativo, indipendentemente dal loro profilo socio-demografico, ovvero che siano essi madri con figli minori, nuclei monoparentali, anziani o neo-maggiorenni. Per quanto riguarda l'appropriatezza, ci si propone in primo luogo di evitare di collocare i beneficiari in strutture ad alta intensità assistenziale se non vi è bisogno di questo tipo di intervento, riducendo anche il rischio di separare i componenti di uno stesso nucleo familiare (a causa dei criteri di accesso rigidamente categoriali delle strutture più sovente utilizzate, che accolgono madri e figli ma non i padri) e di allontanarli dal proprio contesto di residenza e dalle proprie reti sociali proprio in frangenti di fragilità nei quali maggiormente ne avrebbero bisogno. La disponibilità di soluzioni quanto più possibile diffuse sul territorio può contribuire a limitare tali impatti. Inoltre, la soluzione residenziale temporanea è intesa non (solo) come un sostegno fine a se stesso, sia pure di fondamentale importanza per coloro che hanno un bisogno abitativo acuto, ma anche e forse soprattutto come un tassello di un percorso di accompagnamento dell'individuo o del nucleo verso la (ri)acquisizione dell'autonomia, concordato con i servizi sociali. Il

nuovo sistema di Residenzialità sociale temporanea si basa, infatti, sul concetto di *temporaneità*, ovvero sull'idea che la permanenza in struttura di ciascun utente, singolo o nucleo, debba essere il più breve possibile, con un duplice scopo: da un lato prevenire il cronicizzarsi della condizione di bisogno, mettendo a valore le risorse dell'individuo e del nucleo; dall'altro mettere le risorse di residenzialità sociale a disposizione di altri cittadini che potrebbero averne bisogno.

Dal punto di vista delle modalità di *gestione*, il progetto persegue la riduzione del costo pro-capite su questo specifico capitolo di spesa. Ciò potrebbe essere un fine in sé, in un'epoca di austerità permanente (Pierson, 1998) aggravata dal combinato disposto di recessione economica e misure di austerità. Tuttavia, in questo caso l'obiettivo finale è piuttosto quello di liberare risorse da destinare all'ampliamento degli interventi di residenzialità sociale (dando risposta attraverso di essi a un maggior numero di individui e nuclei in condizione di bisogno), o anche per finanziare altri interventi di sostegno sociale sviluppati dalla Direzione centrale. Dal punto di vista dell'apprendimento istituzionale, l'obiettivo è sviluppare una nuova cultura gestionale, che consenta di mantenere costantemente sotto controllo la spesa. Non ultimo, l'ottimizzazione non si riferisce solo alle risorse strettamente economiche. In tal senso, sollevare gli assistenti sociali di molti compiti amministrativi demandati alla neo-istituita Cabina di regia consente di dedicare pienamente il tempo-lavoro alla definizione e allo sviluppo dei progetti di accompagnamento all'autonomia.

Anche dal punto di vista della *governance* il progetto sperimenta nuovi modelli, che consentano di ottimizzare le risorse abitative disponibili in città, mettendo l'amministrazione comunale nelle condizioni di incrociarle al meglio con le reali necessità abitative di individui e famiglie. L'obiettivo immediato della formazione dei quattro elenchi speciali di enti gestori era, infatti, acquisire nuove risorse abitative per la Residenzialità sociale temporanea e, allo stesso tempo, sistematizzare quelle già esistenti inserendole tutte in un unico contenitore amministrativo e di senso. Nel medio termine, invece, l'obiettivo è plasmare un meccanismo di gestione che possa essere esteso a tutte le strutture residenziali, indipendentemente dal loro grado di intensità assistenziale.

Dal punto di vista del *processo*, il progetto risulta innovativo su almeno due versanti. In primo luogo, ha messo fortemente in discussione i tradizionali interventi di tipo incrementale sulla spesa storica tipici del welfare locale italiano, un approccio che ha contraddistinto l'azione della Direzione centrale Politiche sociali e, più in generale, dell'ammi-

RPS

Massimo Bricocoli, Cosimo Palazzo e Stefania Sabatelli

nistrazione comunale nella consiliatura 2011-2016. Nel fare ciò si è mostrata l'utilità di partire da una accurata analisi dell'esistente (quanto si spende, per che tipo di soluzione, per quanti beneficiari, per quale profilo di beneficiari) sulla base della quale definire alternative più efficaci ed efficienti.

In secondo luogo, il nuovo sistema di Residenzialità sociale temporanea è stato costruito attraverso un costante confronto del gruppo di lavoro con i diversi settori dell'amministrazione, il Forum del Terzo settore e molti enti e imprese sociali, cui sono stati presentati i dati emersi e le criticità rilevate. Le finalità erano molteplici: costruire un linguaggio comune tra settori e attori diversi; condividere con essi una mappa cognitiva relativa a problemi, fattori e soluzioni; e, non ultimo, orientare le scelte strategiche degli enti e creare le condizioni affinché si sentissero partner del percorso progettuale e non meri erogatori di un servizio pianificato dall'alto. In sintesi si è inteso creare non solo un nuovo servizio, ma una *comunità di pratica*, ovvero una rete aperta e dinamica, cui ciascun attore possa contribuire con le proprie risorse, e all'interno della quale si possano sviluppare processi di apprendimento collettivo.

Pur senza abbracciare la retorica istituzionale sviluppatasi negli ultimi anni (specie a livello europeo; Commissione europea, 2010) in relazione alla «crisi come opportunità» e alla possibilità di «fare di più con meno», si rileva dunque come, in questo caso, il *vincolo* rappresentato dall'impossibilità di ampliare le risorse per far fronte a domande crescenti sia stato utilizzato come un'*opportunità* per il ripensamento del tipo di servizi erogati e del modo in cui li si eroga.

E ancora, in contro-tendenza rispetto alla crescente retorica sull'innovazione «dal basso», che spesso riserva all'attore pubblico la responsabilità di sostenere, finanziare ed eventualmente mettere a sistema sperimentazioni proposte e implementate da altri attori, la riorganizzazione della Residenzialità sociale temporanea del Comune di Milano fornisce elementi di riflessione in merito a cosa significa innovare gli strumenti di policy, come farlo a partire dalla pubblica amministrazione, con quali fini e con quali mezzi.

5. Conclusioni

Il bisogno abitativo urgente e acuto è una delle manifestazioni più evidenti della crescente insicurezza economica e sociale divenuta tipi-

ca nelle società europee contemporanee. Tale bisogno si manifesta come temporaneo per la maggior parte dei singoli individui e nuclei che lo esperiscono in un determinato momento della propria vita e per un certo periodo, ma nel suo insieme rappresenta un fenomeno sociale ormai strutturale. Nel quadro del federalismo caotico e della mancata riforma del sistema di welfare che caratterizzano il nostro paese, i sistemi locali di welfare dovranno costantemente confrontarsi con tale mutamento dei bisogni a fronte di risorse significativamente diminuite nell'ultima decade. Molti enti locali si stanno attrezzando, sia pure in modo frammentato nello spazio e nel tempo, sperimentando modalità innovative di intervento.

In questo articolo si è approfondito il progetto «Residenzialità sociale temporanea» del Comune di Milano. L'analisi ne ha evidenziato alcuni punti di forza. Il pregio più evidente del progetto è quello di aver consentito di perseguire al tempo stesso una riduzione della spesa per utente e una maggiore appropriatezza del servizio fornito. La riduzione dell'uso di strutture ad alta intensità assistenziale, laddove queste non siano necessarie, a favore di soluzioni più leggere, affiancate da percorsi di accompagnamento verso la (ri)acquisizione dell'autonomia consente, infatti, significativi risparmi sia in termini di allocazione delle risorse pubbliche sia di salvaguardia delle risorse (relazionali, di auto-efficacia, ecc.) individuali e familiari. Il vincolo dell'insufficienza delle risorse disponibili è stato dunque, in questo caso, tramutato in opportunità. La riorganizzazione complessiva del sistema consentirà di dare una risposta contemporaneamente più appropriata, meno costosa, a un numero più ampio di persone. In altre parole questo è un caso di autentica «revisione della spesa», nell'ambito del quale all'obiettivo esplicito della riorganizzazione al fine di perseguire maggiore qualità o appropriatezza degli interventi non si affianca l'obiettivo implicito di una riduzione *tout court* della spesa.

Un secondo punto di forza che merita di essere sottolineato è l'adozione da parte dell'amministrazione comunale di un forte ruolo di regia e l'assunzione della responsabilità di indicare una visione in merito alla diagnosi dell'inefficacia del sistema e degli obiettivi e modalità della sua riorganizzazione. È a partire dalla condivisione di questa visione con gli altri attori, istituzionali e non, che è stato possibile promuovere nuove modalità di governance territoriale, con un approccio improntato alla partnership invece che alla delega o all'esternalizzazione, più efficace per la guida del sistema locale di welfare.

L'innovazione di policy implementata a livello locale non è interes-

RPS

Massimo Bricocoli, Cosimo Palazzo e Stefania Sabatelli

sante solo per gli specifici contenuti e processi che i singoli progetti sviluppano, ma anche per le loro prospettive di continuità e sostenibilità, e per la possibilità che – una volta valutate e validate – tali innovazioni possano essere istituzionalizzate e generalizzate. Ciò può avvenire principalmente in tre modi.

Innanzitutto attraverso la traslazione e la generalizzazione delle soluzioni individuate entro la stessa amministrazione e quindi con riferimento a un target di popolazione più ampio rispetto a quello di stretta competenza dei servizi sociali. La progressiva ridefinizione della domanda sociale di abitazioni mette infatti in evidenza l'urgenza di un profondo ripensamento di modi, forme e responsabilità implicate nella formulazione di politiche e programmi locali, lungo una gamma di soluzioni che va da quelle temporanee a quelle a più lungo termine. Nel recente passato, in una fase di crescita insediativa, la questione abitativa a livello comunale è stata configurata in termini di fabbisogno di nuove abitazioni e, dunque, di dimensionamento del piano urbanistico. Questo orientamento ha indotto una articolazione di strumenti, modalità e pratiche organizzative che ha implicato una evidente separazione tra l'approccio al disegno di politiche e alla gestione dei processi da parte di settori diversi di una stessa amministrazione. I modi in cui uffici tecnici e servizi sociali trattano la questione abitativa risultano generalmente disgiunti, anche laddove gli strumenti di piano rimandano, almeno retoricamente, a una integrazione (Bricocoli e al., 2016). Oggi l'articolazione della domanda espressa da una molteplicità di soggetti – non necessariamente in carico ai servizi sociali – che esprimono nuovi bisogni sollecita a una combinazione e integrazione delle risorse pubbliche che pure sono disponibili in termini di protezione sociale.

In secondo luogo, istituzionalizzazione e generalizzazione dell'innovazione possono realizzarsi attraverso l'esportazione e la disseminazione di interventi simili in altri contesti locali; e, ancora, attraverso l'adozione dei principi fondamentali di tali programmi da parte di livelli istituzionali superiori, in grado di promuoverli o introdurli a una scala più ampia, in territori più estesi. Si ravvisa, dunque, la necessità di individuare canali di comunicazione che consentano di riportare ai livelli istituzionali superiori gli elementi di conoscenza acquisiti, per facilitare l'apprendimento collettivo e ridurre la fatica amministrativa e gestionale di tutti quegli enti che in parallelo danno avvio a revisioni, riorganizzazioni, innovazioni, partendo ciascuno da zero. In particolare si pensi agli enti più piccoli e in maggiore sofferenza, che non hanno risorse (economiche, di personale, di competenze) da dedicare al capi-

tolo innovazioni e non possono introdurre se non facendo leva su input esterni e/o su strumenti che riducano la gravosità dell'impegno. In assenza di un tale passaggio, la portata di progetti virtuosi come quello qui analizzato risulta notevolmente ridotta.

Un ultimo elemento merita attenzione. Per quanto proprio questa esperienza dimostri la possibilità di applicare in modo non punitivo la «revisione della spesa» (le unità che rispettano i limiti di bilancio si pongono peraltro in una posizione di maggior forza nelle future distribuzioni di risorse e tagli tra i diversi comparti della spesa comunale), è però importante che gli enti locali non cessino di rivendicare una maggiore adeguatezza delle risorse che vengono loro distribuite dallo Stato, in particolare per le politiche sociali, e la necessaria revisione dell'architettura istituzionale che le distribuisce e le gestisce. Mentre una «divisione verticale del lavoro virtuosa» tra livelli istituzionali consente a ciascuno di essi margini di manovra per l'innovazione, una configurazione «viziosa» può invece snaturare tali spazi in quanto soprattutto i Comuni, che si confrontano direttamente con i bisogni dei cittadini, si trovano spesso ad utilizzarli per sostituire l'azione insufficiente o inefficace dei livelli istituzionali superiori competenti (Aguilar Hendrickson e Sabatinelli, 2014). Tale configurazione rende molto oneroso lavorare per migliorare gli interventi sotto il profilo dell'appropriatezza, della tempestività, e dell'inclusività.

Riferimenti bibliografici

- Aguilar Hendrickson M. e Sabatinelli S., 2014, *Changing Labor Markets and the Place of Local Policies*, in Ranci C., Brandsen T. e Sabatinelli S. (a cura di), *Social Vulnerability in European Cities. The Role of Local Welfare in Times of Crisis*, Palgrave Macmillan, Houndmills Basingstoke, pp. 67-102.
- Anci, 2015, *Sindaci e territorio - Rapporto Osservatorio Ipsos - Anci Lombardia, Scagnagatti «I comuni mantengono la fiducia dei cittadini»*, «anci.it», 14 gennaio, disponibile all'indirizzo www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=49966.
- Ascoli U. e Pavolini E., 2012, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, «Stato e Mercato», n. 3, il Mulino, Bologna, pp. 429-464.
- Baldini M., 2010, *La casa degli italiani*, il Mulino, Bologna.
- Bricocoli M. e Sabatinelli S., 2016, *House Sharing amongst Young Adults in the Context of Mediterranean Welfare: The Case of Milan*, «International Journal of Housing Policy», vol. 16, n. 2, pp. 184-200.
- Bricocoli M., Sabatinelli S. e Savoldi P., 2016, *Innovare le politiche abitative in una città di proprietari*, «Territorio», n. 77, pp. 93-96.

RPS

Massimo Bricocoli, Cosimo Palazzo e Stefania Sabatinelli

- Commissione europea, 2010, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Comunicazione della Commissione, 3.3.2010 Com (2010) 2020, Bruxelles, disponibile all'indirizzo internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:IT:PDF>.
- de Leonardis O. (in corso di stampa), *Diseguaglianze sociali e spaziali, marginalità, segregazione: i modelli di welfare nel tempo della crisi*, in Pasqui G. (a cura di), *Rapporto sulle città 2016 Urban@it*, il Mulino, Bologna.
- Donzelot J., 1999, *La nouvelle question urbaine*, «Esprit», vol. 258, n. 11, pp. 87-114.
- Eupolis Lombardia, 2015, *Stima del bisogno di alloggi di edilizia residenziale pubblica*, Milano, disponibile all'indirizzo internet: www.eupolis.regione.lombardia.it/shared/ccurl/37/753/SOC14002_RapportoFabbisognoAbitativo.pdf.
- Evers A. e Ewert B., 2014, *Introduction. Social Innovations for Social Cohesion: 77 Cases from 20 European Cities*, in Evers A., Ewert B. e Brandsen T. (a cura di), *Social Innovations for Social cohesion*, disponibile all'indirizzo internet: www.wilcoproject.eu/ereader-wilco/.
- Ghetti V. e Dodi E. (a cura di), 2014, *La riorganizzazione dei servizi sociali del Comune di Milano: spunti per affrontare il cambiamento*, intervista a Cosimo Palazzo, responsabile dello Staff, Assessorato alle Politiche sociali e Cultura della salute del Comune di Milano, «Lombardiasociale.it», disponibile all'indirizzo internet: www.lombardiasociale.it/2014/01/31/la-riorganizzazione-dei-servizi-sociali-del-comune-di-milano-spunti-per-affrontare-il-cambiamento/.
- Istat, 2014, *Rapporto annuale 2014. La situazione del paese*, Istat, Roma, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/files/2014/os/Rapporto-annuale-2014.pdf.
- Ministero dell'Interno, 2015, *Gli Sfratti in Italia: Andamento delle Procedure di Rilascio di Immobili ad Uso Abitativo. Aggiornamento 2014*, disponibile all'indirizzo internet: <http://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/168224.htm>.
- Pierson P., 1998, *Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States confront Permanent Austerity*, «Journal of European Public Policy», vol. 5, n. 4, pp. 539-560.
- Saraceno C. (a cura di), 2002, *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, The Policy Press, Bristol.
- Verick S. e Islam I., 2010, *The Great Recession of 2008-2009: Causes, Consequences and Policy Responses*, «IZA Discussion Paper», n. 4934, disponibile all'indirizzo internet: <http://ftp.iza.org/dp4934.pdf>.

Tra innovazione e nuova rappresentanza: la sfida del sindacato nelle politiche urbane milanesi

Massimo Bonini e Ivan Lembo

I temi del territorio, dello sviluppo locale e della tutela delle condizioni di vita dei lavoratori e dei cittadini sono da sempre al centro dell'azione del sindacato milanese. Tale attenzione si è tradotta nel tempo in varie esperienze e pratiche sindacali all'interno del contenitore della contrattazione territoriale. In questo contesto, obiettivo dell'articolo è, in primo luogo, quello di analizzare il ruolo giocato dal sindacato milanese negli anni

delle crisi e delle trasformazioni sociali, economiche e demografiche che l'hanno accompagnata.

In particolare ci si concentrerà su alcune esperienze innovative per temi trattati, destinatari e modalità d'azione.

In secondo luogo ci si chiederà se e in che modo

la contrattazione territoriale può rappresentare una strada da seguire per rappresentare vecchi e nuovi bisogni sociali.

1. Sindacato e contrattazione territoriale

I temi del territorio, dello sviluppo locale e della tutela delle condizioni di vita dei lavoratori e dei cittadini sono da sempre al centro dell'azione del sindacato milanese.

A titolo esemplificativo e non esaustivo si può pensare al coinvolgimento del sindacato nelle lotte per la casa a cavallo tra gli anni cinquanta e sessanta; alla cosiddetta *contrattazione dei grandi gruppi* degli anni settanta, in cui i sindacati avevano chiesto, e in molti casi ottenuto, che le imprese maggiori versassero agli enti locali una contribuzione dell'1% del monte salari per la predisposizione di servizi sociali sul territorio (Regalia, 2003); al ruolo nel territorio di controllo del carattere universale del sistema di welfare, negli anni settanta e ottanta, nel quadro delle grandi riforme sociali che in quel periodo venivano configurandosi a livello nazionale (Polizzi, Vitale e Tajani, 2013).

È tuttavia a partire dagli anni novanta che, in un quadro caratterizzato dalla fine del modello fordista e dal progressivo decentramento legislativo, inizia a maturare, da un lato, la consapevolezza che la difesa delle condizioni dei lavoratori non passi esclusivamente dalla difesa

del salario diretto, ma anche dalla qualità e dalla quantità di salario indiretto cui questi possono accedere in termini di servizi e welfare, dall'altro l'esigenza di rappresentare i lavoratori anche fuori da un luogo di lavoro sempre meno concentrato e disperso sul territorio.

La strategia adottata fu affiancare alla tradizionale contrattazione delle condizioni di lavoro nelle aziende una crescente attività di confronto con gli enti locali su temi inerenti lo sviluppo e il welfare locale, cercando di riconnettere diritti nel lavoro e diritti di cittadinanza (Lembo, Mandreoli e Tajani, 2014).

È negli ultimi anni, nello scenario disegnato dalla crisi, segnato dai tagli agli enti locali e dalle profonde trasformazioni economiche e sociali, e con l'emergere di nuovi, articolati e complessi bisogni che l'esperienza del sindacato milanese in tema di politiche territoriali si contraddistingue per un nuovo e importante salto di qualità, sia per ciò che concerne l'approccio al tema e le conseguenti scelte organizzative interne, sia per la messa in campo di prime sperimentazioni e pratiche contrattuali innovative.

Assumendo una definizione ampia di contrattazione territoriale come l'insieme di progetti, proposte, iniziative, servizi, accordi, volti a organizzare, rappresentare e migliorare il benessere e le condizioni di vita delle persone e dei lavoratori di un determinato territorio, si può affermare che nell'ultimo periodo il sindacato milanese ha posto il tema della contrattazione territoriale non solo come un corollario della contrattazione nei luoghi di lavoro, ma come nuova frontiera per «contrattualizzare» i nuovi bisogni sociali e del lavoro e allargare la rappresentanza sociale del sindacato.

Si può quindi affermare che la contrattazione territoriale del sindacato milanese negli ultimi anni abbia agito in due direzioni.

Da un lato, si è realizzata una contrattazione territoriale che si può definire classica e difensiva, frutto di confronti con le amministrazioni locali volti, in un contesto di crisi e tagli, a non ridurre i servizi, non accrescere la tassazione locale e contenere le tariffe per i più poveri (Sateriale, 2016).

Dall'altro, sono state messe in atto alcune esperienze di contrattazione che possono essere definite innovative.

2. Alcune esperienze innovative

In questo contesto si ci si occuperà di descrivere alcune esperienze e pratiche sindacali nell'ambito metropolitano milanese che possono es-

sere considerate innovative. In particolare, i criteri presi in considerazione per definire l'idea di innovazione sono: le tematiche trattate, con riferimento alla capacità di leggere e agire su bisogni sempre più articolati e complessi, i destinatari degli interventi previsti e le modalità d'azione, ossia le strategie messe in campo dal sindacato.

Le esperienze descritte sono quelle della Fondazione welfare ambrosiano; dell'auto mutuo aiuto lavoro e dei *job clubs*; della nascita del *co-working work*; dei piani territoriali per la conciliazione e i laboratori di governance collaborativi nell'ambito dei piani di zona.

2.1 La Fondazione welfare ambrosiano

Cgil, Cisl e Uil Milano sono tra i soggetti fondatori nel 2009 della Fondazione welfare ambrosiano, insieme al Comune di Milano, che ne detiene la presidenza, la Provincia (ora Città metropolitana) e la Camera di commercio. La Fondazione è attiva dal 2011 e nasce grazie alla disponibilità delle risorse che erano state accantonate già alla metà degli anni settanta, nell'ambito di quella che nel paragrafo introduttivo si è definita *contrattazione dei grandi gruppi*. L'attività della Fondazione è rivolta primariamente a intervenire sulle zone grigie del welfare tradizionale, contrastando forme di disagio transitorie, originate da eventi particolari per i quali non esistono forme di protezione pubblica o privata già messe in essere. Gli interventi hanno quindi l'obiettivo di agire su quelle situazioni intermedie, fornendo ai beneficiari strumenti di sostegno utile ad affrontare contesti di vulnerabilità ordinaria, prevenendo il rischio che essa sfoci in forme di esclusione sociale e povertà conclamata.

La Fondazione offre un sostegno ai lavoratori, dipendenti e autonomi, attraverso servizi di microcredito, mutualità e sostegno abitativo. In particolare i progetti in corso riguardano: il credito solidale sociale, per le situazioni di temporanea difficoltà economica per far fronte ai bisogni primari e della famiglia; il credito solidale d'impresa, per favorire progetti imprenditoriali; l'anticipazione della cassa integrazione guadagni, per far fronte alle numerose situazioni in cui l'erogazione arriva in ritardo; la mutualità sanitaria integrativa, con progetti riguardanti le prestazioni odontoiatriche di minori, la prevenzione oncologica per le donne e l'assistenza domiciliare per gli anziani; l'Agenzia sociale per la locazione per favorire l'affitto a canone concordato.

Per quanto riguarda il credito solidale, a fronte delle 1354 richieste pervenute dal 2011 a oggi, sono stati erogati 477 prestiti, per un am-

RPS

Massimo Bonini e Ivan Lembo

montare di 3.248.500 euro. Di questi l'ottantadue per cento ha riguardato crediti sociali, mentre il restante diciotto per cento crediti di impresa.

Il progetto sulle anticipazioni sociali ha provveduto dal 2013, data di inizio del progetto, a oggi a 1269 anticipazioni per un totale di oltre quattro milioni di euro. Le categorie da cui provengono la maggior parte delle richieste sono: metalmeccanici (29 per cento del totale); comunicazioni media grafici e poste (18 per cento); commercio turistico terziario e trasporti logistica (13 per cento).

Da ultimo, si mettono in evidenza alcuni dati riferiti all'attività dell'Agenzia nazionale per la locazione, la cui attività ha preso vigore nel settembre 2015. In particolare, risultano essere iscritti all'Agenzia trecentodiciannove aspiranti inquilini e centoventi proprietari. Sono stati sottoscritti sessantadue contratti a canone concordato, erogati sessantuno contributi una tantum a proprietari, per un totale di 97.700 euro, e costituiti dodici fondi di garanzia per la tutela di inquilini in condizione di morosità incolpevole, per un ammontare di 101.250 euro.

La costituzione della Fondazione si configura come una buona prassi di concertazione locale, che si caratterizza per il forte coinvolgimento e la partecipazione attiva del sindacato.

In primo luogo questo è chiamato, attraverso la presenza negli organi di indirizzo e di gestione, a definire, valutare e approvare le attività annuali della Fondazione.

In secondo luogo, sono le stesse organizzazioni sindacali a organizzare parte dei progetti previsti, prendendo in carico e fornendo la necessaria assistenza ai beneficiari degli interventi. Si pensi ad esempio al progetto del credito solidale, che basa la propria efficacia sull'attività degli sportelli territoriali presenti nelle sedi sindacali, oppure al ruolo svolto da figure professionali appartenenti ai sindacati degli inquilini delle tre organizzazioni confederali, che mettono la propria competenza a disposizione dell'Agenzia sociale per la locazione.

2.2 *L'Auto mutuo aiuto lavoro e l'avvio dei job clubs*

I gruppi di auto mutuo aiuto lavoro nascono nel 2012 dall'iniziativa della Camera del lavoro di Milano con lo scopo di affrontare il tema del disagio sociale e delle ricadute psico-sociali derivanti dalla perdita del posto di lavoro (Lembo, 2013).

Tale problematica emerge con chiarezza dai racconti e dalle storie di

vita delle persone che si sono rivolte in questi anni agli sportelli del sindacato e dalle assemblee delle aziende in crisi che procedono a licenziamenti collettivi.

Il lavoro rappresenta non solo un mezzo di sussistenza, ma è elemento essenziale per la costruzione della propria identità, personale e collettiva, dei propri percorsi di vita e anche delle proprie relazioni e affetti. Il lavoro è dignità e la sua assenza produce, in molti casi, frustrazione, perdita di autostima, senso di rabbia e di vergogna.

Sempre più spesso, inoltre, è isolamento e solitudine, è difficoltà nei rapporti con la famiglia, è allontanamento dagli amici e dalla quotidianità. La crisi che viviamo è anche una crisi delle relazioni, una crisi del tessuto sociale che sembra sgretolarsi, parcellizzarsi e disgregarsi.

Di fronte a questa situazione, l'idea maturata è stata quella di proporre alle persone disoccupate la creazione di spazi di confronto e di dialogo, nella forma di auto mutuo aiuto, in cui ci si potesse raccontare le proprie esperienze di vita, rompere l'isolamento, scambiarsi informazioni e soluzioni, condividere sofferenze e conquiste.

L'obiettivo del progetto è quello di consentire alle persone di ripartire, recuperare le energie che hanno perso, ridando protagonismo alle loro storie di vita in una dimensione collettiva.

In un contesto sociale caratterizzato dal forte indebolimento dei legami e delle relazioni e in cui si diffondono forme di welfare comunitario, l'interesse per l'esperienza di auto mutuo aiuto per le persone disoccupate ha suscitato fin da subito molto interesse, tanto da essere riproposta in altre Camere del lavoro e inserita in alcuni progetti territoriali volti a favorire la ricollocazione delle persone disoccupate.

Su queste basi nel 2013 il Comune di Milano e la Camera del lavoro hanno sottoscritto un protocollo di intesa volto a favorire l'attivazione di percorsi di auto mutuo aiuto per cittadini disoccupati, inoccupati e in cassa integrazione. In particolare, il protocollo ha previsto la sperimentazione dell'auto mutuo aiuto all'interno del catalogo degli interventi del Servizio supporto attivi per il lavoro del Comune.

Dal 2012 a oggi sono stati dodici i gruppi di auto mutuo aiuto nati nell'ambito di questa esperienza. Cinque si sono realizzati nelle varie sedi della Camera del lavoro di Milano, tre in differenti spazi del Comune di Milano dedicati alle politiche attive del lavoro, tre in realtà associative del territorio milanese che hanno riproposto il modello dell'auto aiuto per disoccupati in un progetto volto a favorire l'inserimento lavorativo di persone disoccupate. In tale contesto è da segnalare come il bando di Regione Lombardia, in scadenza a fine giu-

RPS

Massimo Bonini e Ivan Lembo

gno 2016 e volto a sperimentare il contratto di ricollocazione (Legge di Stabilità 2014, d.m. del 14.11.2014), preveda quale attività finanziabili i laboratori di auto mutuo aiuto per persone disoccupate.

In totale l'esperienza di questi anni ha coinvolto circa centottanta persone disoccupate e quindici facilitatori di gruppi, messi a disposizione da Camera del lavoro, Comune e associazioni. Occorre evidenziare come alcune persone entrate nei gruppi da disoccupati si siano a loro volta sperimentati come facilitatori.

All'esperienza dell'auto mutuo aiuto, ancora oggi attiva, si è aggiunto e integrato il progetto del *job club*, anch'esso rivolto ai disoccupati. Il *job club* è un gruppo di persone disoccupate che si aiutano a vicenda a trovare lavoro. Il gruppo si ritrova a cadenze regolari per prepararsi e supportarsi nella fase attiva della ricerca di lavoro.

La sperimentazione del *job club* è stata proposta da una realtà associativa del territorio, è coordinata dal Comune di Milano e vede la partecipazione di diverse realtà (associazioni, cooperative sociali, spazi di *coworking*), tra cui il sindacato, che ospitano e organizzano gli incontri nelle proprie sedi.

Obiettivi del progetto sono favorire lo sviluppo di un sistema integrato di orientamento e sostegno delle persone in cerca di lavoro tra enti pubblici e privati attraverso la sperimentazione di una metodologia innovativa e offrire al cittadino una gamma di servizi, «spazi di condivisione» e attività complementari ed efficaci per sostenerlo nel superamento delle fasi di transizione professionale.

La Cgil milanese ha aderito alla rete dei soggetti che partecipano a questo progetto e ha dato vita nel maggio 2016 al *job club* in una delle Camere del lavoro della città.

Nella città di Milano in questo momento sono attivi dieci *job club*. Oltre a quello della Camera del lavoro, che vede la presenza di quattordici partecipanti, altre esperienze si stanno realizzando in due spazi del Comune di Milano (tra cui l'Informagiovani), in quattro spazi di *coworking*, in una Agenzia per il lavoro e in due associazioni che si occupano di inclusione sociale. In totale sono centoventi le persone disoccupate coinvolte.

Questa esperienza sta manifestando aspetti assai interessanti, oltre a quelli inizialmente previsti. Infatti, oltre ad aver agito positivamente sulle motivazioni e sulle competenze dei diversi partecipanti, ha determinato la nascita di una serie di progetti per la città, alcuni molto innovativi e con finalità sociali. In altri termini, l'esperienza si sta dimostrando come uno spazio all'interno del sindacato in cui i bisogni e

le competenze di un gruppo di persone, al momento disoccupate, possono emergere, incontrarsi, aggregarsi, dando vita a nuovi legami e proposte progettuali che molte volte pongono il tema dell'auto imprenditorialità.

2.3 L'esperienza di *Worx*: lo spazio di *coworking*

Seppur in un contesto caratterizzato da anni di profonda crisi economica e sociale, il territorio milanese ha manifestato segnali di forte innovazione. In particolare queste tendenze sono ben rappresentate da quanto riportato dall'Icity Rate 2015 secondo cui Milano, in tre anni, è diventata la prima *smart city* italiana e si posiziona tra le città più innovative a livello mondiale. In questo contesto le questioni legate al lavoro, alle nuove professioni, alle risposte alla crisi e ai nuovi bisogni sociali hanno assunto anche la forma delle tante *start up* nate in questi anni, della *sharing economy*, delle otto esperienze di incubatori e acceleratori di impresa e degli oltre 80 spazi di *coworking* in città.

Non vi è dubbio che questa vitalità, questa spinta all'innovazione, favorita dal ruolo protagonista giocato dall'amministrazione comunale, abbia determinato la nascita di nuove realtà produttive e generato occupazione per una parte dei più giovani, rendendo assai visibile nella città il tema del lavoro che cambia.

Su questi temi si gioca l'importante questione del rapporto tra sviluppo locale, nuove forme del lavoro e nuovi bisogni sociali.

Per quanto concerne gli spazi di *coworking* il Comune di Milano ha agito attraverso una serie di misure volte a favorirne la nascita, considerando il *coworking* come una risposta innovativa e funzionale al cambiamento del lavoro. In particolare gli interventi previsti sono stati: la costituzione dell'elenco qualificato di soggetti fornitori di servizi di *coworking*; l'erogazione di incentivi economici a favore di *coworkers*; l'erogazione di incentivi economici a favore degli spazi di *coworking* volti a cofinanziare alcune spese.

Come si è posto il sindacato nei confronti di questi temi? L'esperienza milanese ci racconta della nascita, su iniziativa del Centro servizi fiscali della Cgil, di *Worx*, uno degli ottanta spazi di *coworking* riconosciuto dall'amministrazione comunale. La scelta è stata dunque diventare spazio di condivisione nella città, mettendo a disposizione delle persone anche una serie di servizi e consulenze fiscali, amministrative e previdenziali, nonché informazioni su possibili finanziamenti pubblici o bandi europei.

È da sottolineare da ultimo come *Worx* sia uno dei quattro spazi di *coworking* in cui è attivo il progetto *job club*, descritto nel paragrafo precedente.

RPS

2.4 I piani territoriali di conciliazione e welfare e la nascita dei laboratori di governance collaborativa

In ultimo si descrivono due esperienze sviluppatesi nel territorio milanese, e inserite in un percorso che vede un parziale e nuovo protagonismo dei Piani di zona. In particolare, in alcuni distretti sociali dell'area metropolitana milanese lo strumento di programmazione partecipata delle politiche sociali previsto dalla legge 328 del 2000 ha ripreso vigore, sviluppando una serie di progettualità in merito a due aspetti.

Il primo è quello dei piani territoriali di conciliazione e welfare (previsti dalla delibera regionale n. 1081/2013) con cui si sono create reti territoriali, coordinate dall'attore pubblico locale, con l'obiettivo di progettare percorsi e iniziative finanziate, rivolte a imprese e lavoratori per favorire nel territorio la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Il sindacato milanese è entrato a far parte di alcune reti territoriali, partecipando quindi alla progettazione degli interventi, con anche il ruolo di favorire la connessione tra welfare aziendale e welfare territoriale. In particolare si fa riferimento a:

- ♦ «Complessi equilibri, un'alleanza territoriale a favore della conciliazione famiglia lavoro», con capofila il distretto sociale Sud-est Milano e come partner gli altri distretti sociali del territorio (Pieve Emanuele, Rozzano), le organizzazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, Afol Sud Milano (Agenzia per la formazione e il lavoro), alcune realtà della cooperazione sociale e un centro studi che si occupa di ricerca sociale ed economica e di valutazione della qualità dei servizi. Le azioni progettuali previste sono: sostegno alle imprese che introducono nuove modalità di lavoro *family friendly* e nuovi interventi di welfare aziendale e interaziendale; sostegno per la promozione di azioni volte a favorire piani personalizzati di congedo di maternità-paternità alle lavoratrici madri e ai lavoratori padri; concessione di incentivi diretti alle persone e alle imprese per attività sperimentali che rispondano a esigenze di conciliazione dei lavoratori/lavoratrici e delle famiglie. Nell'ambito del progetto nel mese di maggio 2016 è stato emesso un bando che prevede la concessione di contributi alle aziende del territorio che intendano realizzare interventi nell'ambito di due linee di azione: acquisto di

- servizi per il sostegno alla scolarità e assistenza familiare e piani personalizzati di congedo di maternità e paternità.
- ♦ «Rete Adda Martesana, per lo sviluppo di azioni di conciliazione tempi famiglia e lavoro e politiche attive del lavoro». La *governance* territoriale riproduce il modello adottato da «Complessi equilibri»: capofila è un distretto sociale (Piano di zona di Cernusco sul Naviglio) e gli altri partner sono gli altri distretti sociali del territorio (Pioltello, Melzo, Trezzo sull'Adda), le organizzazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, Afol Est Milano e soggetti della cooperazione sociale del territorio di riferimento. Il progetto prevede due linee di intervento, realizzate attraverso l'emissione di due bandi di finanziamento, l'ultimo del maggio 2016. Da un lato, contributi alle imprese che presentano progetti riguardanti: flessibilità aziendale, cura dei figli, accudimento e assistenza di familiari con disabilità e/o non autosufficienti, benessere dei dipendenti e *time saving*, progetti di innovazione sociale, incentivazione all'utilizzo dei congedi parentali da parte dei padri, sostegno ai dipendenti al rientro dalla maternità, congedi parentali o lunghi periodi di assenza per malattia. Dall'altro lato, rimborsi ai lavoratori (dipendenti e autonomi) per le spese sostenute per i servizi per l'infanzia, servizi socio-educativi-assistenziali ai minori di 14 anni, servizi di assistenza domiciliare, per centri di accoglienza diurni per anziani e non autosufficienti e persone disabili e per attività associative presso strutture autorizzate/accreditate.

In entrambi i progetti il ruolo del sindacato si sta giocando sia al tavolo della *governance* territoriale (cabina di regia e comitato di valutazione), per progettare, monitorare e valutare gli interventi adottati, in un'azione che può essere definita di contrattazione territoriale, sia nelle aziende del territorio. In particolare, per quanto riguarda questo secondo aspetto, i compiti dei delegati nei luoghi di lavoro sono quelli di promuovere accordi aziendali sul tema della conciliazione e di informare i lavoratori delle opportunità che i bandi forniscono.

Nello stesso solco si muovono gli altri due piani territoriali di conciliazione e welfare a cui il sindacato milanese ha aderito. Si tratta di «La conciliazione innova la piccola impresa: un modello da promuovere», del territorio legnanese e «Conciliazione in pratica (Cip): la piccola impresa si innova», con capofila la nuova Città metropolitana. Obiettivo del primo è contribuire alla identificazione, progettazione e sperimentazione di azioni innovative, tese allo sviluppo di politiche di conciliazione vita lavoro e di welfare aziendale. Cgil, Cisl e Uil milanesi fanno parte dell'alleanza territoriale insieme al Comune di Legnano (ca-

pofila), i distretti sociali del Castanese e dell'Abbiatense, le organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e otto piccole media imprese. Per quanto riguarda «Conciliazione in pratica (Cip)», si tratta di favorire la sperimentazione e lo sviluppo di un modello pratico di conciliazione, che risulti chiaro e di semplice attuazione per le micro, piccole e medie imprese. In questo caso nella rete territoriale accanto al soggetto pubblico capofila (la Città metropolitana di Milano) e altri enti locali (distretti sociali di Sesto San Giovanni e Cinisello Balsamo) ci sono le organizzazioni sindacali, la Camera di commercio, realtà del privato sociale e rappresentanti del mondo delle cooperative e delle imprese artigiane¹.

I laboratori di governance collaborativa, appena costituiti in alcuni territori dell'area metropolitana milanese, rappresentano poi il tentativo di rilanciare, dopo anni di grandi difficoltà, la programmazione partecipata delle politiche del welfare. Il sindacato milanese, nella fattispecie la Camera del lavoro, ha aderito ai laboratori che vedranno la luce nei prossimi mesi. Uno degli aspetti più interessanti è rappresentato dal tentativo di ricomporre e integrare le politiche territoriali, senza limitarsi a quelle strettamente di natura socio-assistenziale.

Obiettivi dei laboratori sono: trasformare il territorio in un territorio collaborativo dove imprese, associazioni, istituzioni pubbliche, scuole e cittadini possono vivere, fare e crescere insieme; valorizzare e mettere a sistema le esperienze sino ad ora attuate nel territorio favorendo il coinvolgimento e la partecipazione di soggetti pubblici e privati nella *governance* del Piano di zona. I laboratori a cui la Camera del lavoro parteciperà sono quelli attinenti l'abitare, il lavoro e l'occupazione, il protagonismo giovanile, le famiglie, l'integrazione socio-anitaria. A questi tavoli il sindacato porterà le proprie proposte e i propri progetti da condividere con gli altri soggetti del territorio.

Le diverse esperienze descritte mostrano un'attenzione del sindacato ai bisogni e ai processi innescati dalla crisi e dalle trasformazioni economiche, sociali e demografiche in corso. La vulnerabilità economica e sociale; l'abitare, con l'altissimo numero di sfratti per morosità nella città di Milano; la disoccupazione e la precarietà di vita e di lavoro; la rottura delle reti di relazione e la solitudine di chi cerca di costruirsi un percorso nel contesto urbano milanese; il tema dei nuovi lavori e degli spazi di condivisione; la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

¹ In questi ultimi due piani di conciliazione non si è ancora arrivati all'elaborazione di bandi che diano operatività alle azioni programmate.

come asse strategico per migliorare la qualità della vita delle persone. Sono questioni fortemente sentite nel territorio metropolitano milanese e su cui il sindacato si sperimenta, innovando anche le strategie e le modalità di azione messe in campo.

Si può affermare che l'apertura di spazi di autonomia locale nella programmazione del welfare abbia aperto delle possibilità di innovazione delle politiche, soprattutto nel senso di una maggior capacità di relazione sinergica tra pubblica amministrazione e attori della società civile (Polizzi e Tajani, 2016). In questi spazi il sindacato milanese ha svolto, negli anni della crisi, pezzi della sua azione collettiva territoriale.

Alla luce delle esperienze descritte, si può dire che l'azione territoriale si sia caratterizzata in tre fasi distinte:

- ♦ una fase di confronto e condivisione con le istituzioni e con gli altri attori del territorio sui bisogni sociali emergenti a cui dare risposta (quali sono i bisogni del territorio?);
- ♦ una fase di progettazione e successivamente di valutazione delle misure per rispondere ai bisogni individuati (quali interventi mettere in campo? Quali sono gli esiti?);
- ♦ una fase riguardante l'organizzazione e la realizzazione di servizi e attività nell'ambito del progetto, da realizzarsi nelle proprie strutture sindacali.

In non tutte le esperienze descritte si sono realizzate le tre fasi. Al momento, seppur riconosciuto dal Comune di Milano, il *coworking* rappresenta un servizio e una prima risposta offerta dal sindacato nell'ambito dell'economia della collaborazione. Allo stesso tempo non sempre le tre fasi si sono manifestate nella stessa sequenza. Si pensi ad esempio all'esperienza dei gruppi di auto mutuo aiuto, dove vi è stato da parte del sindacato una consegna all'amministrazione comunale di una buona pratica realizzata. Successivamente questa è diventata oggetto di una sperimentazione più ampia nel territorio, attraverso un accordo che ha posto al centro il tema dei nuovi strumenti di politica attiva del lavoro e della necessaria integrazione con le politiche sociali.

3. Contrattazione territoriale: nuova frontiera della rappresentanza sindacale?

Come è stato correttamente messo in evidenza, la contrattazione territoriale sfida e mette in discussione due aspetti delle funzioni svolte dal sindacato (Polizzi, Tajani e Vitale, 2013).

RPS

Massimo Bonini e Ivan Lembo

Innanzitutto, la logica dell'influenza: ossia le forme, le strategie e le modalità d'azione attraverso le quali il sindacato agisce in un determinato contesto.

Per il sindacato milanese è stato fondamentale sperimentare nuove forme e nuove modalità di azione negli ultimi anni. Senza di esse difficilmente sarebbe stato in grado di inserirsi nei percorsi di trasformazione e innovazione a cui stiamo quotidianamente assistendo.

In secondo luogo, la logica della rappresentanza: chi si rappresenta e in che modo.

La contrattazione territoriale può essere una nuova frontiera di rappresentanza sindacale? Il sindacato può essere il soggetto collettivo che da voce ai vecchi e nuovi bisogni del territorio? A chi, ad esempio, non trova lavoro, a chi lo ha perduto, a chi si trova in una condizione di fragilità, economica e sociale?

Per rispondere positivamente a questa domanda è necessario che il sindacato sia in grado di connettere diritti sul lavoro e diritti di cittadinanza, salario monetario e salario indiretto, contrattazione aziendale e contrattazione territoriale, welfare di lavoro e welfare universale, tutela individuale e tutela collettiva.

Il luogo della ricomposizione non può che essere il territorio: è qui che si può realizzare un'attenta ed efficace lettura e analisi dei bisogni; è qui che si può raccogliere un solido ed esplicito mandato dei lavoratori e dei cittadini, che si deve esprimere attraverso la corrispondenza delle proposte con le esigenze reali, quotidiane delle persone; è qui che si possono predisporre piattaforme sui quali confrontarsi con tutti gli attori del territorio. Sono questi gli elementi fondamentali per «contrattualizzare» e rappresentare i nuovi bisogni sociali.

In altri termini, un sindacato di quartiere, oltre che di fabbrica, un sindacato urbano oltre che di settore, un sindacato sociale non per sostituire il ruolo della politica ma per portare più partecipazione in una democrazia troppo ristretta e autoreferenziale (Sateriale, 2016). Da un punto di vista della struttura organizzativa, non si può che essere d'accordo con chi sostiene che una pratica di federalismo sindacale potrebbe andare nella giusta direzione (Terzi, 2015).

Si pensi al territorio metropolitano milanese: alle sue dimensioni, alla sua complessità, ai diversi contesti economici e sociali, alle diverse competenze che verranno ridefinite dalla Città metropolitana. È più che mai necessaria una forte prossimità ai territori, alle persone e ai bisogni che queste esprimono.

In tale ottica è da segnalare il progetto della Camera del lavoro di Mi-

lano per sperimentare nuovi percorsi che attengono al modello organizzativo e alla formazione in materia di contrattazione territoriale. L'obiettivo è ricomporre e innovare l'azione territoriale del sindacato attraverso una serie di progetti, alcuni già in essere, altri in fase di realizzazione volti a: migliorare la lettura e l'analisi dei bisogni; favorire il coinvolgimento di tutta l'organizzazione (strutture sindacali, confederali e di categoria) nelle varie fasi della contrattazione; rafforzare il ruolo e le attività delle Camere del lavoro periferiche, come luoghi di ricomposizione dei bisogni e di proposta; aumentare le competenze all'interno del sindacato in modo da garantire una presenza qualificata ai tavoli di confronto e nella predisposizione delle piattaforme territoriali.

I progetti in essere riguardano la costituzione del coordinamento welfare e politiche territoriali, come luogo di raccordo, analisi, proposta, confronto, formazione, elaborazione e valutazione e di diffusione di una rinnovata cultura sindacale sull'azione del sindacato nel territorio; la sperimentazione dei Lis (Laboratori di innovazione e inclusione sociale), coordinamenti di zona volti a garantire una forte prossimità ai territori dell'area metropolitana milanese, e che, attraverso un'attività di indagine e analisi dei bisogni, creazione di reti territoriali, individuazione delle priorità e definizione dei progetti, rappresentino l'agente contrattuale nel territorio; il rafforzamento della figura del delegato sociale, che da sempre, nella sua funzione di presa in carico delle situazioni di disagio nelle aziende, rappresenta elemento di connessione tra luogo di lavoro e territorio; la nascita di una collaborazione con l'Università «Bicocca» di Milano per indagare i nuovi bisogni sociali e le condizioni di vita delle persone che si rivolgono agli sportelli di tutela individuale del sindacato.

Una nuova stagione di contrattazione territoriale che si misuri con i nuovi bisogni sociali può quindi spingere il sindacato a navigare in mare aperto e ad accettare la sfida della propria trasformazione (Sateriale, 2016).

Riferimenti bibliografici

- Forum PA, 2015, *Icity Rate 2015 - La classifica delle città intelligenti*, quarta edizione, ottobre, realizzata da Fpa.
- Lembo I., 2013, *Ripartiamo da noi: l'esperienza dei gruppi di auto aiuto lavoro della Cgil Milano*, in Luciani T. e Grossi G., *Se perdo te... quando il lavoro manca*, Editrice Pliniana, Perugia.

RPS

Massimo Bonini e Ivan Lembo

- Lembo I., Mandreoli C e Tajani C., 2014, *Il sindacato e la contrattazione sociale territoriale*, «Lombardia Sociale.it», disponibile all'indirizzo internet: www.lombardiasociale.it/2014/02/27/il-sindacato-e-la-contrattazione-sociale-territoriale/.
- Lembo I., 2016, *Milano, la nuova frontiera della rappresentanza*, «Rassegna sindacale», disponibile all'indirizzo internet: www.rassegna.it/articoli/milano-la-nuova-frontiera-della-rappresentanza.
- Polizzi E. e Tajani C., 2015, *Quale autonomia per l'innovazione del welfare*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 77-90.
- Polizzi E., Tajani C. e Vitale T., 2013, *Programmare i territori del welfare: attori, meccanismi ed effetti*, Carocci, Roma.
- Regalia I. (a cura di), 2003, *Negoziare i diritti di cittadinanza. Concertazione del welfare locale e tutela della popolazione anziana*, Franco Angeli, Milano.
- Sateriale G., 2016, *Come il welfare crea lavoro: guida per contrattare nel territorio*, Edizioni LiberEtà, Roma.
- Terzi R., 2015, *Il territorio tra globalizzazione e localismi*, lezione al corso «Studiare il lavoro», promosso dall'Ufficio studi e dall'Ufficio di formazione della Cdlm di Milano, Milano, 8 maggio.

Le aree militari nelle città italiane: patrimonio pubblico e rendita urbana nell'era dell'austerità e della crisi

Francesca Artioli

Le aree militari nelle città italiane sono ormai da alcuni anni al centro di politiche contrastanti. Quattro ordini di tensioni permettono di rendere conto delle negoziazioni, dei disaccordi e dei frequenti fallimenti nel riuso di tali patrimoni pubblici: sull'oggetto di intervento, come attivi di bilancio o beni territoriali; sulle procedure, tra riforma costante e politica dello status quo; sugli obiettivi per le città, tra massimizzazione

e redistribuzione della rendita fondiaria; e infine sulle risorse da mobilitare per il riuso, legate all'aspettativa e all'assenza di un mercato per tali beni. Lo studio delle aree militari, riunendo analisi delle riforme dello Stato e economia politica delle città, permette di riflettere sui nodi della trasformazione della città pubblica in un'epoca di riforme di austerità, contrazione del pubblico e crisi economica.

1. Introduzione: aree militari e trasformazione della città pubblica

Non vi è città in Italia senza beni e aree militari che non ne abbiano strutturato i quartieri e scandito il paesaggio, definendo le logiche di chiusura e circolazione, così come le dinamiche commerciali e immobiliari adiacenti. La localizzazione e le tipologie architettoniche di tali aree riflettono tanto la storia dell'insediamento della pubblica amministrazione unitaria (inclusa quella militare) in edifici religiosi o nobiliari preesistenti, quanto la storia delle iniziative di costruzione materiale e simbolica di edifici e spazi urbani specificamente dedicati allo svolgimento di funzioni statali (costruzione del Ministero della Guerra, del Palazzo della Marina, standardizzazione architettonica delle caserme, ecc.) (Ministero per i Beni culturali e ambientali, 1989).

A partire dalla seconda metà degli anni novanta, tre processi di cambiamento delle politiche pubbliche nazionali e locali hanno prodotto un nuovo interesse nei confronti delle aree militari e della loro trasformazione: le riforme delle politiche di difesa che, soprattutto in seguito alla sospensione della leva obbligatoria nel 2001, hanno reso eccedente o obsoleta una parte del patrimonio militare; l'emergere delle

politiche di riforma della gestione e della vendita del patrimonio immobiliare pubblico (segnate in particolar modo dalla creazione dell'Agenzia del Demanio nel 1999), che hanno visto nei beni militari un ambito di intervento privilegiato; la diffusione delle politiche di rigenerazione urbana nelle città italiane, spesso basate su progetti di larga scala che implicano la riconversione di aree dismesse, industriali, ferroviarie e anche militari.

Nell'ambito di tali riforme del settore della difesa, della gestione del patrimonio pubblico e delle nuove politiche urbane, le aree militari, a lungo caratterizzate dalla stabilità degli usi, sono dunque divenute un nuovo oggetto di intervento di diverse *policies*, ciascuna caratterizzata da una specifica visione del patrimonio militare. In funzione della politica considerata, infatti, uno stesso immobile può essere concepito o come una struttura amministrativa obsoleta, o come un'entrata finanziaria potenziale per il bilancio pubblico o infine come una risorsa per le politiche di rigenerazione e sviluppo urbano. Tali differenti visioni rinviano inoltre ad attori diversi all'interno dell'amministrazione centrale (Difesa, Tesoro, Agenzia del Demanio) o degli enti locali, e a diversi obiettivi e strumenti. L'analisi della trasformazione delle aree militari nelle città italiane passa dunque per lo studio delle negoziazioni e dei conflitti tra questi diversi interessi e, come sarà mostrato nel seguito di questo breve articolo, si sviluppa nell'intersezione tra le ristrutturazioni dello Stato e quelle delle città.

Lo studio delle politiche, degli accordi e delle opposizioni sulle aree militari presenta un interesse particolare per la ricerca urbana in quanto permette di ragionare sui modi di *trasformazione della città pubblica* in Europa. Come mostrato dalle ricerche di sociologia e di economia politica urbana, infatti, una delle caratteristiche delle città europee (soprattutto se paragonate al Nord America) è l'importanza della proprietà pubblica, sia statale che locale, dei suoli e dei beni immobili (Haussermann e Haila, 2004; Le Galès, 2002). Il carattere pubblico di ampie porzioni dello spazio urbano è stata una delle risorse che hanno permesso storicamente la produzione di servizi pubblici e di welfare nelle città europee, così come uno dei fattori di stabilizzazione dei loro mercati immobiliari.

Negli ultimi anni, la questione della *proprietà immobiliare e fondiaria* è stata rimessa al centro del dibattito accademico sulla città attraverso l'analisi dei processi di finanziarizzazione dell'economia che hanno ampiamente trasformato le modalità e gli attori della produzione im-

mobiliare, inserendo parti del settore (e di città) all'interno di circuiti finanziari globali¹. Tuttavia, come sottolineato dalla sociologa Saskia Sassen in un recente appello (Sassen, 2015), le dinamiche di trasformazione proprietaria delle città trascendono la finanziarizzazione e richiedono nuove ampie e sistematiche analisi. Tra queste, e in particolare modo nel caso delle città europee, appare fondamentale sviluppare un filone di ricerca relativamente poco battuto sulle dinamiche di trasformazione della proprietà immobiliare pubblica, sui processi attraverso cui tali beni e spazi urbani vengono trasformati e cambiano d'uso e di valore, sulle priorità e gli interessi a cui tali processi rispondono, e sui meccanismi di appropriazione e di redistribuzione della rendita urbana che li accompagnano.

2. Tra riforme dello Stato ed economia politica delle città italiane: negoziare la trasformazione delle aree militari

Come si è mostrato altrove, in un contesto caratterizzato da una proprietà immobiliare pubblica estesa e in ristrutturazione, quale quello italiano, analizzare e spiegare le mutazioni delle aree militari rinvia a due ordini di domande e ad altrettanti gruppi di letteratura scientifica da riunire teoricamente e nella ricerca empirica (Artioli, 2014; 2016).

Da un lato, si tratta di studiare la mutazione dei modi di gestire il patrimonio immobiliare pubblico in Italia e l'affermazione delle logiche di razionalizzazione, alienazione e vendita in quanto logiche dominanti attraverso cui tale patrimonio è concepito (Ponzini, 2008; Ponzini e Vani, 2012; Gastaldi e Baiocco, 2011; Vaciago, 2007). Ciò rimanda all'insieme di ricerche sulle riforme dello Stato e della pubblica amministrazione, che analizzano le riforme legate al *new public management* in quanto diffusione di strumenti e procedure orientate al risultato e mutate dal settore privato (Hood, 1991), nonché a quelle sulla privatizzazione e sui tagli nel settore pubblico (*austerity*). Dall'altro, si tratta di mettere in evidenza le conseguenze di tali riforme sulle politi-

¹ La produzione immobiliare è un'attività tradizionalmente basata su attori prevalentemente locali o nazionali, fortemente legata alle scelte politiche in materia fiscale e di pianificazione. In tale contesto, i processi di finanziarizzazione si sono svolti in modo selettivo, per cui i livelli di internazionalizzazione e finanziarizzazione dell'immobiliare variano fortemente tra le città, i quartieri e le tipologie immobiliari (abitazioni, uffici, ecc.). Sul caso italiano si veda Memo (2007).

che urbane e sulle strutture socio-spaziali delle città. Con ciò si fa riferimento alla letteratura sul governo locale e di economia politica urbana (Le Galès, 2002; Dematteis, 2011), che analizza la capacità degli attori pubblici locali (in termini di risorse, strumenti e legittimità) di governare le mutazioni dello spazio urbano e la produzione immobiliare.

Intersecando l'analisi delle riforme della gestione delle infrastrutture militari e del patrimonio immobiliare pubblico con lo studio dell'economia politica delle città emergono quattro ordini di tensioni che strutturano le politiche di trasformazione delle aree militari nelle città italiane: 1) sull'oggetto di intervento, come attivi di bilancio o beni territoriali 2) sulle procedure, tra riforma costante e politica dello *status quo*, 3) sugli obiettivi per le città, tra massimizzazione e redistribuzione della rendita, 4) sulle risorse da mobilitare per il riuso, legate all'aspettativa e all'assenza di un mercato per tali beni. Queste tensioni sull'oggetto, sulle procedure, sugli obiettivi e sulle risorse permettono di chiarire le modalità di relazione tra gli attori coinvolti nella trasformazione delle aree militari, sia all'interno dell'amministrazione statale che nelle città, e dunque di rendere conto delle negoziazioni, dei dissaccordi e dei frequenti fallimenti nel riuso delle aree militari nelle città italiane.

2.1 L'oggetto delle politiche: attivi di bilancio o infrastrutture locali?

In primo luogo, le politiche sulle aree militari sono attraversate da una tensione sulla natura dell'oggetto da trattare – attivi di bilancio o infrastrutture territoriali – e contestualmente sulla tipologia di strumenti attraverso cui governare la dismissione e la riconversione delle aree militari – strumenti finanziari o strumenti urbanistici.

Da un lato, le prime iniziative legislative per la vendita sistematica del patrimonio immobiliare pubblico, a cominciare dalla legge finanziaria per l'anno 1997 (legge 662/1996), sono caratterizzate da una rappresentazione dominante del problema di policy come problema di bilancio e di deficit pubblico. In questa concezione, che da allora non è mai venuta meno, il patrimonio immobiliare pubblico (incluso quello militare) è prima di tutto un insieme di attivi di bilancio da cui generare entrate. Negli ultimi vent'anni, buona parte delle leggi finanziarie annuali e delle altre manovre di bilancio hanno incluso un articolo consacrato alla vendita di patrimonio pubblico/militare associato a

un'indicazione del valore degli *assets* da mobilitare². È stata in seguito responsabilità del Ministero della Difesa redigere un elenco di beni disponibili il cui valore di bilancio, addizionato, raggiungesse il valore indicato nella legge finanziaria. Questa «politica degli elenchi di attivi», che ha costituito il quadro di riferimento entro il quale si sono sviluppate le politiche di trasformazione delle aree militari, si caratterizza nel suo impianto originario per la scarsa attenzione alla localizzazione e alle caratteristiche dei beni, in termini sia architettonici che urbanistici. Di conseguenza, la politica è stata contraddistinta da una tendenza a iscrivere nelle leggi finanziarie delle entrate attese fondamentalmente irrealistiche (sia in termini di montante che di tempi di realizzazione) rispetto alla complessità dei beni e dei processi di trasformazione.

Dal lato opposto rispetto agli strumenti di bilancio si trovano, rimanendo in ambito procedurale, gli strumenti di pianificazione urbanistica. Prendendo le mosse da una concezione delle aree militari come attivi di bilancio dello Stato (di cui considerare sia il valore di libro che il potenziale valore di mercato), le politiche iniziate a partire dalla seconda metà degli anni duemila hanno progressivamente integrato logiche urbanistiche e di sviluppo locale. L'introduzione di strumenti di tipo concessorio o di piano (per esempio, i piani unitari di valorizzazione dell'operazione «Valore Paese») si basa sull'idea che le aree militari siano beni idiosincratici, localizzati e spesso complessi (per stato di manutenzione, inquinamento dei suoli, vincoli storico-artistici, dimensione). La loro trasformazione non può che iscriversi nell'ambito di un ragionamento legato alle politiche di pianificazione urbanistica che, modificando le destinazioni d'uso, permettono di re-inscrivere tali infrastrutture nei territori. Inoltre, poiché definiscono tanto il futuro dell'area che il suo «contesto» (infrastrutture, accessibilità, spazi pubblici), le politiche urbanistiche hanno un ruolo fondamentale nel processo di costruzione del valore dei beni nel momento in cui sono immessi sul mercato (il valore di mercato di un'area da rigenerare è infatti strettamente legato alle aspettative riguardo agli usi futuri, che dipendono dalla pianificazione).

Rispetto a una concezione delle aree militari in quanto attivi di bilancio, dunque, l'ultimo decennio è stato caratterizzato da un processo di

² La normativa aggiornata si trova sul sito della Camera dei deputati (XVII legislatura): www.camera.it/leg17/561?appro=app_dismissione_degli_immobili_del_ministero_della_difesa (consultato il 20 maggio 2016).

territorializzazione delle politiche, sia in termini di rappresentazione dell'oggetto che di progressiva implicazione degli enti locali, ulteriormente coinvolti in seguito al federalismo demaniale. Tuttavia, l'evoluzione è parziale (logiche e strumenti differenti coesistono) e senza risorse. La tensione sulla natura dell'oggetto di policy costituisce dunque il primo meccanismo di blocco delle politiche di trasformazione delle aree militari.

2.2 *Il layering delle riforme e la politica dello status quo*

Le politiche di trasformazione delle aree militari sono attraversate, in secondo luogo, da una tensione procedurale, tra accelerazione delle riforme e politiche di preservazione dello *status quo*. Da una parte, le riforme si sono succedute in rapida sequenza e per sovrapposizione (*layering*) (Streeck e Thelen, 2005). Da vent'anni, si assiste a una serie continua e ripetuta di riforme per la valorizzazione del patrimonio pubblico, che vanno dal cambiamento marginale di un paragrafo di legge fino all'introduzione di nuovi strumenti di attuazione³. Questa attività legislativa ininterrotta rispecchia il primato assegnato alla norma sull'implementazione nel *policy making* (Capano, 2003). Il cambiamento della legge è visto come la condizione del cambiamento della politica pubblica e, quando i risultati previsti non sono raggiunti, la soluzione è quasi sempre quella di un nuovo cambiamento normativo. Oltre a ciò, le riforme non si sono svolte per sostituzione ma per *layering*. Raramente un'evoluzione legislativa ha abrogato la norma esistente; le nuove norme, liste, modifiche sono state aggiunte ai dispositivi in vigore senza sostituirli interamente. Il *layering* di norme ha prodotto dunque la coesistenza di diversi programmi e strumenti per la razionalizzazione e la vendita di immobili militari (vendita diretta, concessioni, programmi unitari di valorizzazione, federalismo demaniale, ecc.).

Come è stato mostrato altrove (Artioli, 2016), vista dalle città, la sovrapposizione di norme prende la forma di una differenziazione locale: poiché i vari programmi di dismissione sono stati associati per la maggior parte a liste di beni, non è raro che in un stesso territorio si

³ Si rimanda nuovamente alla rassegna normativa della Camera dei deputati (XVII legislatura): www.camera.it/leg17/561?appro=app_dismissione_degli_immobili_del_ministero_della_difesa (consultato il 20 maggio 2016).

trovino aree la cui dismissione, o ipotesi di dismissione, rientra in quadri normativi diversi.

A fronte della retorica decisionista che caratterizza il dibattito nazionale sulle politiche di dismissione, l'effettivo avviamento di tali politiche è raro e il mantenimento dello *status quo* è di fatto la politica più frequente. Ciò si spiega considerando che il rapido susseguirsi di riforme e la loro sovrapposizione producono due effetti fondamentali. In primis, generano incertezza per gli attori politico-amministrativi. Soprattutto a livello locale, i Comuni sono reticenti a intraprendere progetti di riconversione delle aree e di rigenerazione urbana, il cui orizzonte temporale è spesso di almeno un decennio, in un contesto in cui le regole del gioco sono incostanti e mutano ben più rapidamente dei tempi progettuali.

L'incertezza produce dunque delle strategie *risk adverse* di non intervento sulle aree. Così, nei processi di piano, la destinazione d'uso delle aree militari è molto spesso lasciata come tale, nonostante l'evidente stato di abbandono degli edifici e la loro iscrizione nelle liste dei beni dismissibili. In secondo luogo, la conservazione dello *status quo* è anche il frutto di strategie di attesa, intraprese sia dagli attori centrali che da quelli locali, basate sull'aspettativa che, in un tempo relativamente breve, l'evoluzione del contesto legislativo produrrà un contesto più favorevole per gli uni o per gli altri. Tali pratiche di attesa caratterizzano per esempio la composizione degli elenchi dei beni da dismettere da parte del Ministero della Difesa, per cui i tempi di inserzione di beni più o meno facilmente valorizzabili (in termini di potenziali redditi sul mercato) variano in funzione dei rapporti di forza con il Tesoro, più precisamente in relazione all'evoluzione legislativa sulla percentuale delle potenziali entrate generate dalle valorizzazioni che è direttamente destinata alla Difesa (anziché alla riduzione del deficit). In modo simile, l'attesa da parte dei Comuni è anche legata all'evoluzione della percentuale di redditi generati dalla vendita che sarebbero versati all'ente locale come ricompensa per la realizzazione delle varianti urbanistiche necessarie alla trasformazione delle aree. In breve, il ritmo e il *layering* delle riforme contribuiscono a produrre logiche non collaborative intorno alla trasformazione delle aree e fanno sì che lo *status quo* appaia come la situazione ottimale sia per le amministrazioni centrali che per quelle locali, in quanto riduce i rischi e permette di attendere un «momento migliore».

2.3 Gli obiettivi della trasformazione: che fare della rendita fondiaria?

Il terzo tipo di tensioni che attraversano le politiche sulle aree militari verte sugli obiettivi della trasformazione, in termini di definizione del contenuto dei progetti di riconversione (quali usi futuri) e dunque di valore fondiario dei beni. Nei casi in cui le amministrazioni centrali e locali hanno effettivamente iniziato delle trattative sulla trasformazione delle aree, andando dunque oltre la politica dello *status quo*, il nodo dei dibattiti è stato intorno alla costruzione del valore monetario e d'uso dei beni immobiliari realizzati smantellando o trasformando l'apparato delle infrastrutture militari. Trattative e conflitti sono compresi nel *continuum* che va da obiettivi di trasformazione in cui la definizione dei contenuti progettuali è determinata dalla rendita fondiaria prodotta attraverso la trasformazione a obiettivi che partono invece dal valore d'uso. Nell'ottica di riduzione del deficit, fondatrice delle politiche di dismissione, gli obiettivi sono di tipo estrattivo: si tratta di massimizzare la rendita fondiaria estratta dalla riconversione dei beni attraverso la definizione delle destinazioni d'uso dai valori di mercato più elevati, che, molto spesso, sono le destinazioni residenziali. Quando le considerazioni di sviluppo economico locale sono inserite nell'equazione, sia da parte degli attori centrali (Difesa e Agenzia del Demanio) che di quelli locali, esse propongono l'inclusione di attività terziarie (commerciali, turistiche) associate a una valorizzazione fondiaria del sito e, nelle attese, anche delle zone circostanti.

Altri obiettivi partono invece dai valori d'uso e, invertendo la logica della valorizzazione fondiaria, guardano alla proprietà immobiliare pubblica come a una risorsa che permette di ridurre i costi fondiari legati allo sviluppo di servizi pubblici e beni collettivi.

Contrasti di questo tipo non sono specifici alle aree militari. Tuttavia, essi hanno qui una struttura particolare in ragione della *proprietà pubblica delle aree* che mette i governi urbani, in quanto responsabili della pianificazione, in una posizione di negoziazione sia «verticale» con lo Stato che «orizzontale» con gli interessi organizzati locali (le cui domande sono spesso in contrasto tra loro). Da una parte, le amministrazioni comunali sono coinvolte nelle trattative con il Ministero della Difesa e/o l'Agenzia del Demanio in vista della firma di protocolli di intesa (e poi di accordi di programma) che definiscano quali aree militari, tra le varie che spesso si trovano in una città, potenzialmente possono essere oggetto di una trasformazione e con quali usi futuri.

Se nell'ultimo decennio quasi tutte le maggiori città italiane hanno firmato uno o più protocolli di intesa sulle aree militari con la Difesa e il Demanio (ad esempio a Roma, Milano, Torino, Bologna, Firenze, Verona), il passaggio agli accordi di programma è stato molto più raro e puntuale. Come si è mostrato per il caso di Roma (Artioli, 2016), infatti, le relazioni intergovernative sono state caratterizzate dai dissidi sulla definizione delle destinazioni d'uso (e quindi del valore) nei progetti di trasformazione. Le amministrazioni statali, soprattutto quelle settoriali quali la Difesa, tendono a negoziare sulla base di rapporti proprietari e di obiettivi estrattivi che per le amministrazioni comunali si rivelano difficilmente realizzabili, sia sul piano politico che su quello delle politiche urbanistiche. Queste ultime sono infatti coinvolte, a livello locale, in una serie di domande, aspettative e conflitti sulle aree militari. Oltre al fatto che le attese e le domande possono venire da attori del settore immobiliare, come accade in molti progetti di riconversione, le domande locali sulle aree militari devono ancora una volta essere considerate a partire dalla proprietà pubblica dei beni. Come dimostrano le iniziative e i gruppi che in varie città reclamano un «uso pubblico delle caserme», tali beni sono infatti l'oggetto di rivendicazioni sia materiali (la produzione di servizi pubblici e collettivi) che normative (in opposizione alla privatizzazione e alla gestione privatistica delle aree). Il terzo meccanismo di blocco nella trasformazione delle aree è dunque legato alla difficoltà da parte dei governi locali, responsabili del piano, di ricomporre gli interessi e le domande contrastanti che portano sui beni di proprietà pubblica e quindi definire degli obiettivi consensuali sulla distribuzione della rendita fondiaria e sul futuro della città.

2.4 Quali risorse? Aree pubbliche e investimenti privati

Infine, le politiche di riconversione delle aree militari sono strutturate da un'opposizione relativa alle risorse finanziarie disponibili per realizzare le politiche di riconversione, che va dal tipo di risorse da mobilitare (private o pubbliche) alla disponibilità effettiva di tali risorse. Da una parte, infatti, il quadro normativo attuale si basa sul presupposto che il riuso delle aree sarà sostenuto da attori e investimenti privati, che saranno in prima linea sia nella demolizione, ricostruzione e restauro dei beni che, quando lo sviluppo locale è integrato tra gli obiettivi della politica, nella programmazione dell'offerta di attività

terziarie, culturali o turistiche, le più attese da tali progetti. Tanto la produzione legislativa nazionale, quanto l'elaborazione dei protocolli di intesa tra Difesa, Demanio e enti locali, che le modifiche dei piani urbanistici si fondano sull'idea per cui, una volta costituite le condizioni di possibilità per l'immissione dei beni sul mercato, la loro trasformazione sarà operata da attori privati. Tale presupposto richiama la visione delle politiche per le città in quanto *politiche di attrattività*, nelle quali il ruolo degli attori pubblici risiede prima di tutto nell'attrarre investimenti privati (Harvey, 1989).

Dall'altra, tuttavia, l'assunto della disponibilità di investimenti privati si scontra tanto con le opposizioni politiche legate al carattere pubblico delle aree (vedi *supra*) quanto con l'effettiva presenza (o assenza) di risorse finanziarie da investire nella trasformazione delle aree e della capacità di attivarle. Un impianto normativo orientato al mercato immobiliare si basa infatti sull'idea dell'esistenza uniforme sul territorio nazionale e da una città all'altra di un mercato per tali aree. Ora, varie esperienze sulle aree militari hanno mostrato l'erroneità dell'assunto nel momento in cui le aste sulle aree militari hanno ricevuto una risposta debole o inesistente. In alcuni casi, in un contesto demografico stagnante e di mercato immobiliare in crisi, la domanda di mercato è semplicemente inesistente (Artioli, 2014). In altri, il mercato immobiliare è chiuso e caratterizzato dalla formazione di cartelli locali finalizzati a ribassare i prezzi delle aree da trasformare (Ponzini e Vani, 2014; Progetto Epas, 2015). Al di là delle dinamiche immobiliari locali, l'esistenza di una domanda di mercato dipende dalle caratteristiche del bene. In una stessa città, infatti, l'attenzione del privato per le aree militari varia fortemente da un sito all'altro, in funzione della localizzazione e dei limiti/costi associati alla trasformazione (vincoli, inquinamento).

A fronte di tale fallimento del mercato, tuttavia, il riuso pubblico delle aree militari è praticato oggi in modalità relativamente ristrette. Una delle vie percorse infatti è quella della riallocazione di uffici pubblici nelle aree militari: se ciò permette per esempio il riuso di edifici preservati da vincoli storici, architettonici e artistici, tale opzione è invece più deludente sul piano degli obiettivi di sviluppo locale, di creazione di posti di lavoro, di fornitura di servizi pubblici locali o di beni comuni per l'innovazione che costituiscono spesso le attese dalle operazioni di rigenerazione urbana. Tuttavia, le capacità di investimento diretto degli enti locali, e in particolar modo dei Comuni, sono limitate.

Anche solo il far fronte ai costi di gestione del patrimonio dismesso va spesso al di là delle capacità di spesa. L'opzione alternativa, cioè l'attivazione di risorse esterne all'amministrazione pubblica attraverso forme di gestione collaborativa delle aree, sebbene oggi oggetto di sperimentazioni importanti a livello locale, entra in tensione con un quadro legislativo tuttora legato all'aspettativa di rivalorizzazione fondiaria e che si rivela dunque relativamente debole nel governare, e ancor prima nel concepire, i valori d'uso di tali aree. In breve, il quarto meccanismo di blocco delle politiche di trasformazione delle aree militari si trova nella discrasia tra una politica nazionale che, nonostante le mutazioni e la progressiva territorializzazione, vede la trasformazione delle aree militari come il risultato del coinvolgimento sistematico di attori privati e l'economia politica dei patrimoni immobiliari pubblici nelle città. Il blocco è infatti legato all'aspettativa su un ruolo del mercato nel coordinamento e nel finanziamento della trasformazione delle aree, che è messa in tensione tanto dall'assenza di investimenti privati quanto dall'opposizione alla privatizzazione delle aree.

3. Considerazioni conclusive

Come ha evidenziato un'ampia letteratura, i progetti di rigenerazione urbana permettono oggi di osservare in modo preferenziale le grandi mutazioni delle città (Dente, 1990; Fainstein, 2008; Pinson, 2009). La ricerca urbana ha mostrato che in tali progetti si realizzano le trasformazioni dei modi di accumulazione del capitale nel settore immobiliare o quelle dei modi di governo urbano (dal piano al progetto). Essi rendono palese l'evoluzione dei rapporti di potere fra gli attori intorno a momenti e spazi fondamentali per lo sviluppo urbano. Al fine di mettere in luce le trattative e i conflitti nelle politiche di trasformazione delle aree militari nelle città italiane, questo breve contributo ha allargato l'analisi a un aspetto, quello delle riforme dell'amministrazione pubblica, poco trattato dalla ricerca urbana. Riunendo analisi dello Stato e delle città, si è cercato qui di riflettere su ciò che la questione delle aree militari rivela delle trasformazioni della *città pubblica* in un'epoca di riforme di austerità, contrazione del pubblico e crisi economica. Come conclusione ci sembra dunque importante riprendere alcuni risultati scientifici, che sollevano altrettante questioni politiche sul riuso delle aree militari.

La prima domanda verte sul ruolo del settore pubblico, in quanto grande proprietario fondiario, e sugli effetti urbani delle sue ristrutturazioni. In effetti, una delle modalità attraverso cui grandi gruppi industriali hanno gestito le mutazioni economiche è stata l'autonomizzazione della gestione immobiliare, che ha trasformato gli immobili industriali, storicamente fattori di produzione, in *assets* fondiari da valorizzare per generare redditi (si veda per esempio il caso Pirelli; Kaika e Ruggiero, 2016)). Le riorganizzazioni di interi settori dello Stato sembrano oggi accompagnate da logiche simili di «attivazione» fondiaria di beni costituitisi storicamente come il supporto materiale delle attività dell'amministrazione. Ciò trasforma sia il tipo di strategie che il tipo di relazioni che l'amministrazione responsabile di tali beni intrattiene con i governi urbani e con il privato. Come è stato notato anche per il settore ferroviario (Adisson, 2015), esse si basano su logiche esclusivamente di proprietà che tendono a massimizzare la rendita fondiaria che può essere estratta da tali beni. Certo, queste forme di riorganizzazione immobiliare possono essere un supporto per migliorare l'uso delle risorse all'interno dell'amministrazione, ma è oggi fondamentale interrogarsi sulla legittimità di un settore pubblico come *rentier* urbano a partire dagli effetti sulla città di tale mutazione.

La seconda domanda riguarda la capacità di azione dei governi urbani e, nello specifico, la loro capacità di orientare le mutazioni dello spazio urbano e di costruire degli obiettivi politici condivisi intorno a cui organizzare un'azione collettiva capace di mobilitare gli attori che, a livello locale e sovralocale, detengono le risorse necessarie alla realizzazione degli obiettivi. Varie ricerche hanno messo in evidenza l'indebolimento relativo dei governi locali nei confronti dei livelli superiori di governo (secondo la tesi della ricentralizzazione di Bolgherini, 2014) e in certi casi nei confronti degli attori del settore immobiliare (Anselmi, 2015). Il caso delle aree militari mostra qui una difficoltà delle politiche urbane sia a negoziare con un centro politico in ristrutturazione, cosa che si accompagna a conflitti centro/periferia intorno ai progetti urbani, che a dare una risposta alle domande locali (Artioli, 2016). In un tale contesto, dunque, le politiche di trasformazione delle aree militari sollevano la questione delle risorse politiche e finanziarie dei governi urbani, ma anche quella degli strumenti attraverso cui governare gli usi della *città pubblica* senza necessariamente passare per la leva della rendita fondiaria.

Riferimenti bibliografici

- Adisson F., 2015, *De L'aménagement Du Territoire Au Réaménagement Des Terrains de l'État: Politiques et Projets de Reconversion Urbaine Du Domaine Ferroviaire En France et En Italie*, Thèse d'aménagement et urbanisme, Milano-Parigi, Politecnico di Milano e Université Paris-Est.
- Anselmi G., 2015, *I megaprogetti immobiliari nell'epoca di finanziarizzazione e austerità. I casi di Milano e Salford*, Dottorato in Studi europei urbani e locali, Università degli studi «Bicocca», Milano.
- Artoli F., 2014, *L'armée, Les Villes, l'État. Restructurations Militaires et Politiques Urbaines: Les Transformations de L'intégration Territoriale En France et En Italie*, Thèse de science politique, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Parigi.
- Artoli F., 2016, *Restructurations Du Centre et Conflits Des Périphéries. L'échec Des Projets Urbains Face Au Retrait Des Armées En Italie*, «Revue Française de Science Politique», vol. 66, n. 2, pp. 229-250.
- Bolgherini S., 2014, *Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis*, «South European Society and Politics», vol. 19, n. 2, pp. 193-214.
- Capano G., 2003, *Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990s*, «Public Administration», vol. 81, n. 4, pp. 781-801.
- Dematteis G., 2011, *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia.
- Dente B., 1990, *Metropoli per Progetti: Attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*, il Mulino, Bologna.
- Fainstein S., 2008, *Mega projects in New York, London and Amsterdam*, «International Journal of Urban and Regional Research», vol. 32, n. 4, pp. 768-785.
- Gastaldi F. e Baiocco R., 2011, *Aree militari dismesse e rigenerazione urbana*, «Urbanistica Informazioni», n. 239-240, pp. 24-45.
- Harvey D., 1989, *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*, «Geografiska Annaler. Series B, Human Geography», vol. 71, n. 1, pp. 3-17, doi: 10.2307/490503.
- Haussermann H. e Haila A., 2004, *The European City: A Conceptual Framework and Normative Project*, in Kazepov Y., *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Social Cohesion*, Wiley-Blackwell, Oxford, pp. 43-63.
- Hood C., 1991, *A Public Management for All Seasons?*, «Public Administration», vol. 69, n. 1, pp. 3-19.
- Kaika M. e Ruggiero L., 2016, *Land Financialization as a «lived» Process: The Transformation of Milan's Bicocca by Pirelli*, «European Urban and Regional Studies», vol. 23, n. 1, pp. 3-22.
- Le Galès P., *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford.

- Memo F., 2007, *Nuove caratteristiche del sistema immobiliare e abitabilità urbana. Alcune evidenze a partire dal caso di Milano*, «Sociologia urbana e rurale», n. 84, 103-122.
- Ministero per i Beni culturali e ambientali, 1989, *Esercito e città dall'unità agli anni trenta: Atti del convegno di studi, Perugia-Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Ministero per i Beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma.
- Pinson G., 2009, *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Les Presses de Sciences Po, Parigi.
- Ponzini D., 2008, *La Valorizzazione degli immobili statali come opportunità di sviluppo territoriale*, «Urbanistica», n. 136, p. 87.
- Ponzini D. e Vani M., 2012, *Immobili militari e trasformazioni urbane*, «Territorio», n. 62, pp. 13-18.
- Ponzini D. e Vani M., 2014, *Planning for Military Real Estate Conversion: Collaborative Practices and Urban Redevelopment Projects in Two Italian Cities*, «Urban Research & Practice», vol. 7, n. 1, pp. 56-73.
- Progetto Epas, 2015, *Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, Presidenza del Consiglio dei ministri.
- Sassen S., 2015, *Who Owns Our Cities – and Why this Urban Takeover should Concern us All*, «The Guardian», 24 novembre, disponibile all'indirizzo internet: www.theguardian.com/cities/2015/nov/24/who-owns-our-cities-and-why-this-urban-takeover-should-concern-us-all.
- Streeck W. e Thelen K., 2005, *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies*, in Streeck W. e Thelen K., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-39.
- Vaciago G., 2007, *Gli Immobili pubblici... ovvero, purché restino immobili*, «Mercato Concorrenza Regole», n. 1, pp. 93-108.

Dalla città rossa alla città «subprime». La crisi industriale e sociale di Livorno

Lorenzo Giudici

Livorno continua a essere una città decisiva per la storia d'Italia: la nascita del Partito comunista, l'imponente passato industriale, la mobilitazione operaia e adesso la ristrutturazione industriale e la rielaborazione identitaria. Tra cambiamento e persistenza, Livorno si pone come laboratorio per tutte le ex città industriali italiane, almeno su due piani: a livello strutturale, la città «esplode» la transizione dall'industria portuale e cantieristica alla rendita finanziaria e alla rigenerazione urbana,

mentre – sul piano della governance – le rappresentanze della classe operaia (il partito, che a Livorno mantiene una linea di continuità ideale con l'epoca comunista, la Camera del Lavoro e le cooperative dei lavoratori) dismettono la conflittualità di classe e contribuiscono prima all'aumento della produttività, poi alla gestione dello sviluppo urbano nella città deindustrializzata. L'articolo riassume sessanta anni di storia livornese, tra economia, politica e società.

RPS

1. Premessa

È sufficiente l'ingresso nella città di Livorno per accorgersi del rapporto col passato operaio e comunista che ancora vi si respira. Se si arriva dal mare, nonostante al cantiere navale restino poche ditte impegnate su yacht di lusso e non sulle enormi navi del passato, l'impressione di una città costruita attorno al suo porto è la stessa di un tempo in cui effettivamente il porto decideva i destini della comunità; giungendo invece col treno si costeggia un'area ricolma di container, qualche stabilimento industriale e arrivati in stazione si scende all'ombra di un grattacielo sovrastato dalla rossa insegna della Cgil; in automobile, uscendo dall'autostrada, si superano l'interporto di Guasticce, gli enormi depositi della componentistica auto e si giunge alla zona industriale che delimita la città a nord: ovunque sui muri scritte inneggianti alla squadra di calcio locale firmate con la falce e il martello. Non a caso, nonostante l'impatto delle ristrutturazioni industriali, il tasso di sindacalizzazione è ancora tra i più alti in Italia e il Partito

RPS

DALLA CITTÀ ROSSA ALLA CITTÀ «SUBPRIME», LA CRISI INDUSTRIALE E SOCIALE DI LIVORNO

democratico – discendente del Partito comunista e a livello locale dotato di una particolare continuità nell'espressione della classe dirigente e nell'immaginario di parte dell'elettorato – ha ancora un forte radicamento in città, pur avendo clamorosamente perso le amministrative nel 2014.

Ma questa persistenza ha un suo rovescio. Visibilmente caratterizzata dalla sua storia, Livorno può sembrare ripiegata su un passato che si sa irripetibile ma al quale non si riesce a formulare un'alternativa convincente. Con la liberalizzazione del lavoro portuale, la chiusura del Cantiere e delle partecipazioni statali, un intero modello di regolazione del territorio è andato in frantumi, lasciando la sua eco ancora riecheggiare tra gli scali. Gli effetti sociali di questa trasformazione sono stati ingenti: una crisi occupazionale e abitativa senza pari in Toscana, un modello di sviluppo dove la ricchezza non circola e non produce lavoro, tassi di dispersione scolastica e di tossicodipendenza molto alti, un'insoddisfazione dilagante. Dal Lago e Quadrelli, riferendosi alla città di Genova, hanno coniato una formula che compendia bene anche la fase attraversata dalla città toscana: «In breve, la cultura di questa città si è dissolta nei contenuti, anche se il contenitore è rimasto apparentemente immutato» (2003, p. 12)

Questo controverso rapporto della città con il proprio passato è immediatamente evidente a un'analisi etnografica¹. È difficile, se si incoraggia anche solo debolmente l'interlocutore a scavare nel tempo, che durante un'intervista non emergano aneddoti della Seconda Guerra mondiale e della Resistenza, rievocazioni degli scioperi e delle grandi manifestazioni come dei protagonisti cittadini e nazionali della vita di partito e di sindacato, dei ritmi del lavoro e della vita militante: la storia di un passato condiviso, trasmesso e ancora tangibile. Non sono solo i più anziani e politicizzati a insistere su questi eventi, ma spesso anche i più giovani ne fanno uno strumento, pur mediato, di rielaborazione identitaria e di costruzione del proprio immaginario: il passato dei corpi intermedi operai domina ancora – nel bene e nel male a seconda delle interpretazioni, come serbatoio o come zavorra, come garanzia di equilibrio o come incrostazione da grattare via – il presente

¹ La ricerca etnografica è stata effettuata a Livorno, tra il settembre 2012 e il novembre 2014, durante il dottorato di ricerca. Lo studio si titola *La crisi dei corpi intermedi operai. Rapporti di produzione e forme di socialità ad Aulnay-sous-Bois e Livorno* e affronta attraverso una comparazione il rapporto tra le trasformazioni del modello di sviluppo e la traiettoria dei corpi intermedi rilevanti sui territori.

di Livorno. Comprendere le cause di questa tormentata persistenza appare una chiave di accesso privilegiata all'analisi della crisi economica che avvolge il territorio, che come si vedrà ha origini profonde.

2. *La fonte del potere dei corpi intermedi comunisti in età fordista*

Durante i *Trenta gloriosi*, la progressiva costruzione di un'egemonia da parte del Partito comunista e della Camera del lavoro si compone di un radicamento territoriale ottenuto grazie alla capacità sia di rappresentare i bisogni del tessuto sociale sia di incarnarne le spinte alla trasformazione dell'esistente: un modello di lotta e di governo. Occorre però domandarci quali condizioni specifiche hanno permesso e implementato il felice rafforzamento dei corpi intermedi operai in città, dalla povertà del dopoguerra al benessere di un modello di regolazione intensivo che, come molti testimoni ci rivelano, era inteso come «un germe di socialismo realizzato». Se, cioè, nella struttura sociale e nel modello di sviluppo che caratterizza Livorno per circa tre decenni esiste qualche tratto che spieghi questo straordinario successo.

Combinando i materiali raccolti nell'etnografia con un'analisi del sistema produttivo livornese dell'epoca, è possibile elaborare una risposta precisa: in un regime di regolazione dove l'aumento della produttività era affidato all'aumento della manodopera impiegato e la realizzazione del valore all'aumento della domanda aggregata, i corpi intermedi operai rivestivano un ruolo strutturalmente decisivo, pur nella persistente conflittualità espressa. Le istituzioni autonome della classe operaia (il partito, la Camera del lavoro, le cooperative di lavoratori) hanno infatti dato un contributo essenziale all'aumento della produttività del lavoro (sia nelle fabbriche che al porto), si sono dimostrate capaci di gestire più efficacemente di chiunque altro la riproduzione sociale della popolazione e di integrare nel tessuto cittadino una massa consistente di lavoratori arrivati in città dalle campagne circostanti. Ma questa centralità economica e politica si è potuta dispiegare solo a condizione di essere in primo luogo una centralità sociale. È la capacità delle organizzazioni comuniste nel porsi al centro delle reti di relazioni che componevano il territorio a dare forma a un determinato riconoscimento di sé nella classe lavoratrice e, nello stesso momento, a porre le condizioni ottimali per la costituzione di un regime di regolazione intensivo.

Fin dal dopoguerra, in un quadro economico caratterizzato dal ristat-

RPS

DALLA CITTÀ ROSSA ALLA CITTÀ «SUBPRIME». LA CRISI INDUSTRIALE E SOCIALE DI LIVORNO

gno produttivo, dalla disoccupazione di decine di migliaia di lavoratori e dall'assenza di interlocutori rilevanti sul territorio, i dirigenti comunisti, del partito come del sindacato, non poterono dunque limitare il proprio impegno alla difesa degli interessi e dei diritti dei lavoratori, ma furono spinti a occuparsi di pianificare e perseguire lo sviluppo economico della città.

È in questo contesto che si collocano, negli anni della ricostruzione, una serie di istituzioni autonome operaie capaci di implementare e accompagnare l'azione di governo, tra cui spiccano la Compagnia lavoratori portuali e la Camera del lavoro. Lo stretto rapporto tra i due organismi e la stabile maggioranza politica locale ha infatti favorito l'affermarsi di un sempre più rilevante protagonismo dei due organismi nelle dinamiche dello sviluppo economico cittadino, trasformando da una parte la mera gestione del lavoro portuale in vero e proprio lavoro cooperativo di impresa con ampie ricadute sulla città, dall'altro assegnando a Livorno una vocazione industriale capace di garantire la piena occupazione e un certo livello di profitto.

Per quanto riguarda il porto, il presupposto irrinunciabile della Compagnia lavoratori portuale era che il monopolio delle attività di carico e scarico a banchina dovesse essere per legge riservato all'istituzione autogestita dei lavoratori portuali. Le autorità cittadine e gli organi dirigenti comunisti e portuali si batteranno fin dal primo dopoguerra a più riprese per difendere la democratica e unitaria forma di gestione del lavoro portuale incarnata dalla Compagnia e per l'affermazione dei caratteri di socialità del lavoro a banchina, vincendo difficili battaglie sul ripristino della libera concorrenza del lavoro in porto.

Negli anni sessanta, infine, sotto la guida del console Italo Piccini, la Compagnia da agenzia di gestione del lavoro divenne una vera e propria impresa portuale. Il sensibile incremento della produttività generale del lavoro portuale ha la sua origine nell'accorta gestione esclusiva della manodopera e nelle avanzate soluzioni organizzative del lavoro adottate dalla Compagnia a partire dalla fine degli anni cinquanta. La «chiarezza salariale» (cioè il cottimo collettivo, il premio di produzione e altri provvedimenti coerenti) tanto ha avuto ricadute sia sul regime di regolazione economica generale, assegnando alti salari a lavoratori fortemente produttivi e permettendo una diffusione a pioggia di risorse sulla città intera, quanto ha permesso alla Compagnia la via dell'autofinanziamento degli investimenti, caratterizzandola come «soggetto terminalista, fornitore di servizi completi per la movimentazione della merce» (Cosci, 1997).

I materiali raccolti consentono di notare come l'identificazione orgo-

gliosa nel lavoro e la fierezza di appartenere alla Compagnia portuale espressa dai lavoratori si traduce in un vettore di regolazione e di stimolo alla produttività. Le istanze egualitarie tra i lavoratori, rafforzate dal bisogno di fronteggiare la naturale intermittenza del lavoro portuale, si incarnano infatti in un'organizzazione monopolista del lavoro che permette alla Compagnia di candidarsi come un affidabile interlocutore commerciale per la gestione della manodopera e la produttività del lavoro e, allo stesso tempo, come un ente benefattore per la città di Livorno grazie agli investimenti sul territorio e alla beneficenza. Il «seme di socialismo realizzato del lavoro portuale» si traduce dunque in un incremento della produttività del lavoro che ha dato la possibilità di coordinare e implementare il sensibile aumento dei traffici commerciali causato dallo sviluppo industriale dell'entroterra regionale, di assorbire nuova forza-lavoro, di incrementare i livelli salariali e di investire nell'acquisto di impianti, macchinari e aree per supportare il nascente traffico dei contenitori che, grazie all'intuizione di Piccini, Livorno ha anticipato e che ha in seguito portato il porto a essere il «primo porto containers» del Mediterraneo.

Intervenendo alla conferenza economica cittadina del 1964², Piccini esplicitò dunque la funzione della Compagnia come «entità tecnico-economica ausiliare che realizza, nell'ambito delle vigenti disposizioni di legge e nel rispetto delle altrui libertà professionali, l'equilibrio di molteplici forze, nell'interesse superiore del porto e dell'economia del suo retroterra», rivendicando per la Compagnia un ruolo insieme imprenditoriale, sindacale e istituzionale che costituisce una fonte del potere operaio dei *Trenta gloriosi*.

Quanto detto per la Compagnia lavoratori portuali è, in termini generali, valido anche per la funzione di organismo regolatore della Camera del lavoro, ben esemplificata dalle vicende del Cantiere navale negli stessi anni.

L'evento più eclatante che riguarda il Cantiere sono stati i quarantadue giorni di sciopero del 1956 e la successiva vertenza, durata ben sei anni e risolta solo nel 1962 con l'affermazione del sindacato come indiscutibile protagonista dello sviluppo industriale. Preoccupata da una

² Le conferenze economiche cittadine sono un'iniziativa promossa, a ulteriore testimonianza del ruolo propositivo delle istituzioni autonome operaie, dalla Camera del lavoro con l'adesione del Comune, della Provincia, della Camera di commercio, dell'Associazione industriali, della Compagnia lavoratori portuali, delle associazioni artigiane e cooperative fin dal 1954.

RPS

DALLA CITTÀ ROSSA ALLA CITTÀ «SUBPRIME», LA CRISI INDUSTRIALE E SOCIALE DI LIVORNO

crisi del settore e spaventata dalla forza espressa dai lavoratori, la direzione dell'Ansaldo, proprietaria del Cantiere, decide di effettuare un ridimensionamento strutturale e di chiudere interamente il Cantiere di Livorno. La Camera del lavoro prende in mano vigorosamente la questione, mantenendo un'alta conflittualità all'interno dello stabilimento e, soprattutto, elaborando un piano di ristrutturazione del Cantiere che tiene conto della crisi ma che la riconosce come congiunturale e si prefigge di superarla. L'obiettivo polemico diventa dunque, oltre alla direzione aziendale, anche il governo nazionale, incapace di concepire un serio piano di risanamento del settore cantieristico: la «vertenza Cantiere» diviene occasione di ripensamento dello sviluppo economico dell'intera provincia. Al termine di questi sei anni di dura lotta, passata la congiuntura economica critica e avviatasi una fase di crescita, le parti in causa sottoscrivono un accordo, all'epoca definito «onorevole compromesso», nel quale si riduce l'area e le maestranze del Cantiere ma si compensa il taglio con l'apertura di un nuovo stabilimento metalmeccanico a partecipazione statale (la Cmf) nella piana di Guasticce e con la costruzione di un bacino di carenaggio per la riparazione di grandi navi, che insieme alla banchina ad alto fondale e alla darsena petroli portava il porto ad assumere una conformazione più avanzata. I dirigenti sindacali, assieme agli operai e con la solidarietà appassionata dell'intera città, sono riusciti a tenere collegati tra loro e a gestire i diversi e complessi problemi in gioco: la difesa dei diritti sindacali, la sopravvivenza del Cantiere, la redistribuzione della manodopera eccedente, la nascita di nuovi posti di lavoro e la programmazione di lungo periodo del futuro industriale del territorio. La Camera del lavoro si dimostrava così una delle principali «forze di governo della città» (Taddei 1990).

Livorno quindi si configura dalla fine degli anni cinquanta alla prima metà degli anni settanta come un sistema economico che concentra attorno a un certo numero di industrie di grandi dimensioni, con una presenza importante di partecipazioni statali³ e specializzate nel settore metalmeccanico, una fitta rete di industria leggera capace di sostenere lo sviluppo cittadino soprattutto per quel che riguarda il notevole incremento del traffico portuale, imbarcando i prodotti dell'industria, dell'artigianato e dell'agricoltura toscana. In queste trasformazioni strut-

³ Nel 1961, su 36.927 addetti all'industria nella provincia di Livorno, sono ben 7.390 i dipendenti delle partecipazioni statali, dunque quasi un quarto degli occupati nel settore.

turali, il dato più importante, come si vedrà meglio in seguito, è quello che caratterizza il rapporto tra capitale e addetti: alla fine degli anni sessanta il rapporto tra capitale e addetti nel comune di Livorno è infatti tra i più alti d'Italia, spiegando così definitivamente la rilevanza decisiva dei corpi intermedi operai dentro un regime di regolazione che non poteva fare a meno di istituzioni in grado di gestire gli equilibri di un'economia ad ampia intensità di lavoro fortemente produttivo.

3. *La monetizzazione della crisi*

Per capire le grandi trasformazioni dei corpi intermedi successive è ancora una volta necessario osservare la traiettoria del modello di sviluppo. Con la seconda metà degli anni settanta l'impatto di fenomeni esogeni mettevano in discussione l'impianto di fondo del sistema economico livornese: la fine delle partecipazioni statali, la liberalizzazione del lavoro portuale e la progressiva contrazione del pubblico impiego hanno distrutto i tre pilastri del regime di regolazione intensivo che aveva determinato il benessere della città.

Le esigenze del mercato portuale dovevano tener conto dell'ingresso nell'economia dei trasporti di paesi a bassissimo costo del lavoro e dell'aumento dei luoghi dai quali trasportare quantità crescenti di merci e, di conseguenza, della «necessità di predisporre economie di scala fino al raggiungimento delle quali si rendeva necessario far fronte a un eccesso di offerta sulla domanda e quindi a un prezzo decrescente dei servizi» (Marcucci, 1997, p. 94).

Il dibattito sul «declino portuale» fu portato avanti a livello nazionale da tutte le forze politiche e sociali e si polarizzò su due schieramenti: il primo riteneva che il monopolio del lavoro delle Compagnie impedisse il libero dispiegarsi della capacità di innovazione e di attrazione dei traffici mentre il secondo non intendeva abbattere l'ipoteca di una gestione pubblica del porto e del lavoro portuale e puntava sull'investimento in infrastrutture e sulla programmazione strategica. Senza prestare alcuna attenzione al necessario ripensamento della infrastrutturazione e della logistica, prevalse la linea che affidava all'attacco contro il lavoro la riuscita della ristrutturazione. Nonostante la dura opposizione della Compagnia lavoratori portuali, dalla metà degli anni ottanta una serie di provvedimenti legislativi mirarono alla drastica riduzione degli organici per contenere lo squilibrio strutturale tra domanda e offerta di lavoro e aumentare la produttività dei lavoratori

RPS

DALLA CITTÀ ROSSA ALLA CITTÀ «SUBPRIME». LA CRISI INDUSTRIALE E SOCIALE DI LIVORNO

portuali. Infine, la circolare 91/1988 del ministro Prandini destrutturò l'organizzazione del lavoro promossa dalle Compagnie e una circolare successiva impose alle Capitanerie di controllare l'amministrazione dei fondi destinati al fondo centrale per il salario garantito.

Per sopravvivere a queste trasformazioni, la Compagnia si trasformò in Compagnia impresa lavoratori portuali, ossia una società terminalista in concorrenza con altre imprese: la Cilp diventò una holding di notevole spessore che operava in porto diversificando la propria attività tramite società controllate e partecipate, dal campo informatico al lavoro sui moli, dalla ricerca all'attività ambientale, dai servizi all'investimento industriale e immobiliare. Mutando l'orizzonte di riferimento cambiavano le qualità richieste a un dirigente e dovevano cambiare anche la «mentalità», le «abitudini e le forme tradizionali» dei lavoratori. Dall'organizzazione dei rapporti di forza tipici del lavoro dei dirigenti del movimento operaio dentro un regime intensivo, i compiti direttivi si trasformano nel costante aggiornamento tecnico e in una propositività imprenditoriale ben più esposta alle oscillazioni del mercato. Questi mutamenti non evitarono il declino del porto, schiacciato dalla competizione globale e da carenze infrastrutturali a cui non veniva posto rimedio.

Per quanto riguarda il sistema manifatturiero, si assiste a un'analoga traiettoria declinante. Col giungere degli anni ottanta la situazione occupazionale precipitò: il drastico ridimensionamento dell'occupazione nelle aziende a partecipazione statale a causa della ristrutturazione e cessione a gruppi privati, un tasso di mortalità della piccola e media impresa che continuava ad alzarsi, un arresto della capacità del settore pubblico di risolvere i problemi occupazionali e il fatto che l'imponente riorganizzazione industriale toccasse anche una larga fetta delle maggiori imprese private (la Borma chiudeva i forni, le Officine San Marco cessavano la produzione, la Dow effettuava ampi tagli e i due stabilimenti Motofides navigavano nelle difficoltà) determinarono un brusco aumento della disoccupazione, che già tra il 1981 e il 1985 passò da 5.000 a 9.000 unità. Durante il ventennio 1981-2001 gli addetti manifatturieri scendono del 35%, perdendo oltre 5.000 unità, di cui oltre 4.400 negli anni ottanta. L'unico settore industriale che mostra una dinamica di crescita continua nel numero di addetti è quello delle costruzioni, almeno fino al 2008.

La consapevolezza che un modello era finito ha spinto alla ricerca di nuove strade che arginassero la crisi occupazionale e che consegnassero una diversa vocazione alla città. Ancora oggi, intervistando i mag-

giori dirigenti che partito e sindacato hanno espresso in città dalla seconda metà degli anni ottanta in poi, è unanime la rilevazione che su Livorno «stava abbattendosi un disastro e non c'era altra scelta che sperimentare nuove strade».

Decisiva in questo frangente fu la crisi dell'industria simbolo della città: il Cantiere navale. In seguito alla decisione della chiusura del cantiere da parte della Fincantieri furono gli stessi lavoratori a rilevare la proprietà, acquistando lo stabilimento; con il sostegno delle organizzazioni sindacali e degli enti pubblici e privati, nel 1996 i lavoratori del Cantiere si costituirono in cinque società cooperative e, rilevando da Fincantieri lo stabilimento avviato alla dismissione, avviarono un'autogestione della fabbrica, con la ripresa dell'intero processo produttivo, dalle costruzioni navali alle riparazioni. Ma nel 2002, per una complessa serie di motivi ancora oggi al centro di aspre polemiche, il progetto cooperativo fallì.

A quel punto, la giunta Lamberti presentò alla città un progetto di riconversione del Cantiere a un'area multifunzionale in equilibrio su «tre gambe»: le riparazioni, la diportistica, le costruzioni, dove la parte del leone era però riservata a quest'ultimo comparto. Il 17 aprile 2003 il gruppo Azimut-Benetti acquistò dunque il Cantiere Orlando di Livorno per 50,6 milioni di euro e presentò il progetto della «Porta a mare», ossia la trasformazione dell'area non più produttiva in un distretto *multiservice* in cui le aree edificabili complessive ammontavano a 70.800 metri quadrati di slp su un'area totale di 84.000 metri quadrati. Nel luglio 2007 il gruppo ha ceduto l'80% delle aree a Igd⁴ per circa 50 milioni di euro e insieme all'immobiliare delle cooperative «rosse» ha costituito la società Porta medicea che è il soggetto attuatore dell'intervento.

Oltre «Porta a mare», altri due grandi progetti sono stati elaborati su altre aree di espansione: «Porta a terra», una vasta cittadella commerciale creata su un'area di 452.000 metri quadrati e il «Nuovo centro», un quartiere cittadino in cui trovano posto aree commerciali per circa 50 mila metri quadrati, quasi 30 mila di terziario e 57 mila di residenziale.

Per uscire dalla crisi, quindi, gli amministratori locali, con il concerto

⁴ Igd (Immobiliare grande distribuzione) S.p.a. è una società quotata in borsa controllata da Unicoop Tirreno, filiazione della cooperativa di consumo *La Proletaria*. Igd possiede, attraverso l'Immobiliare Larice S.r.l., il 60% di Porta medicea S.r.l., la società che gestisce tutta l'operazione «Porta a mare» per un valore calcolato di oltre 240 milioni di euro.

RPS

DALLA CITTÀ ROSSA ALLA CITTÀ «SUBPRIME». LA CRISI INDUSTRIALE E SOCIALE DI LIVORNO

dei dirigenti della Compagnia e del sindacato, degli enti provinciali e regionali e dei principali attori economici del territorio (*in primis* le banche) e verticalizzando la discussione dentro il partito e il sindacato, hanno elaborato un progetto che intendeva fare della deindustrializzazione (con la dismissione di stabilimenti, terreni e professionalità) l'occasione del lancio di un nuovo modello di sviluppo, centrato sull'immobiliare e la rendita finanziaria, sul terziario commerciale, sul turismo e sulla produzione di beni di lusso. Gli amministratori si sono ritagliati, dunque, di concerto con le parti sociali, un inedito spazio nella programmazione strutturale, aprendo tavoli analitici sul futuro del porto e le possibilità turistiche del territorio, sullo sviluppo e la rigenerazione urbana, sull'attrazione di investimenti nazionali, europei e soprattutto privati. La trasformazione del modello di sviluppo non segnerà un brusco cambio tra due classi dirigenti, ma una selezione della vecchia classe dirigente entro questo passaggio di modello.

Con un'azione complementare, gli effetti della crisi sono stati attutiti grazie al massiccio ricorso agli ammortizzatori sociali e al sistema previdenziale nazionale. Gli stretti legami col Pci e la grande capacità di dialogo con i partiti politici di governo, grazie ai buoni rapporti con i dirigenti locali e regionali del Psi e della Dc, permise un ingente afflusso di capitali come parziale risarcimento della crisi: prepensionamenti, incentivi, fondi per la riconversione si sovrapposero sul territorio determinando una trasformazione socio-economica ma anche *antropologica* della città. Una parte importante della classe operaia livornese poté beneficiare anticipatamente della pensione e con i soldi ricevuti investiva in quelle attività (commerciali, finanziarie e nel mattone) che andranno a costituire il cuore del nuovo modello di sviluppo cittadino. Si useranno così i capitali pubblici estratti dalla deindustrializzazione in quello che è il ciclo di valorizzazione naturale del capitale in una zona deindustrializzata, cioè il mattone.

Naturalmente, le ristrutturazioni produttive che hanno investito Livorno negli anni ottanta e novanta hanno avuto forti conseguenze sul ruolo rivestito dai corpi intermedi operai nei processi di regolazione. La grande trasformazione del modello di sviluppo si è fondata su un utilizzo di capitale e di suolo ben superiore all'intensità di lavoro impiegato. La nuova logica del profitto impone al capitale di valorizzare se stesso risparmiando il più possibile nell'utilizzo di forza-lavoro, rovesciando la regolazione intensiva nei suoi fondamenti e con essa la centralità dei corpi intermedi nella regolazione stessa. Il capitale fisso si è mangiato il capitale variabile; la grande fabbrica si frantuma in una

miriade di attività specializzate e messe in rete dentro filiere distese su più territori: ciò ha determinato l'estinzione di quella cultura operaia capace di significare l'esistenza delle masse popolari anche fuori dal perimetro della fabbrica. Le istituzioni di governo hanno risposto in ultima istanza alla forte deindustrializzazione dei territori «guadagnando tempo» (*buying time*) (Streeck, 2013), ovvero affidando prevalentemente alla finanza e al mattone la tenuta del territorio.

La percezione di un inasprimento dei rapporti di forza tra capitale e lavoro è stata così limitata da una strategia di adattamento che ha gonfiato la città di denaro. Accanto alla finanziarizzazione del territorio – ottenuta anche «monetarizzando la crisi» attraverso i pre-pensionamenti, le liquidazioni e gli incentivi – possiamo osservare come risposta al declino industriale la proliferazione clientelare di occasioni occupazionali fittizie, soprattutto nelle ex municipalizzate. La produzione di bolle finanziarie e occupazionali che ha contraddistinto Livorno è stata dunque una strategia di sottrazione dal conflitto capitale-lavoro e in questo risiede in ultima istanza il suo carattere di «tempo guadagnato». Questa strategia ha rotto l'abituale cultura politica locale e trasformato profondamente anche l'organizzazione dei corpi intermedi.

Pci e Cgil infatti hanno guidato da protagonisti la riconversione del modello di sviluppo, ma hanno dismesso progressivamente le istanze più conflittuali e soprattutto hanno rinunciato a organizzare il mondo del lavoro: dal modello centralizzato del partito di massa tipico dell'età fordista si è passati a un partito elettorale-professionale (Panebianco, 1982). È così venuta a scavarsi una distinzione profonda tra classe politica ed elettorato e il funzionariato politico del Pci si è trasformato in amministrazione, si è lanciato nella piccola e media impresa soprattutto cooperativa attraverso il capitale sociale garantito dal partito o, infine, ha assunto compiti tecnici nelle ex municipalizzate divenute partecipate e in altri enti del territorio.

4. L'esplosione della crisi

Una volta che il «tempo accumulato» è finito, il territorio ha conosciuto enormi difficoltà: la piena occupazione non è che un miraggio del passato (nella provincia di Livorno per i dati dell'«Osservatorio provinciale sul mercato del lavoro» si arriva al 15,1%) i principali indicatori sociali precipitano, la conservazione del lavoro è scambiata con il suo costante degrado, la dinamica salariale è compressa dalla presenza di lavoro preca-

RPS

DALLA CITTÀ ROSSA ALLA CITTÀ «SUBPRIME». LA CRISI INDUSTRIALE E SOCIALE DI LIVORNO

rio e informale, la rendita finanziaria aumenta il tasso di diseguaglianza. La politica industriale, quando viene praticata e non si lascia semplicemente campo libero ai processi speculativi finanziari e immobiliari, si rende autonoma da qualsivoglia politica sociale e culturale.

Se a livello macroeconomico sono ulteriormente aumentati i profitti immobiliari e finanziari, a livello microeconomico si sono sviluppate diverse leve finanziarie per sostenere il tenore di vita diffuso e le piccole attività individuali. Una volta che le risorse pubbliche e private si sono dimostrate insufficienti – cioè sono finite le riserve accumulate con gli incentivi e le pensioni e i sussidi non sono bastati a provvedere ai bisogni di nuclei familiari sempre più in difficoltà – numerose famiglie per finanziare le condizioni di vita abituali non hanno avuto altra via che affidarsi a una vasta gamma di prodotti speculativi ad alto rischio. Mentre chiudono molte piccole imprese ed esercizi commerciali, sono state aperte agenzie di scommesse, compra oro, sportelli di gruppi finanziari e si rafforza l'economia informale e criminale. Con un'efficace formula coniata da Aalbers (2012), siamo in presenza di una *subprime city*. La finanziarizzazione del territorio si mostra così correlata in più punti al ripiegamento sulla vita privata prodottosi con la trasformazione dei corpi intermedi tradizionali. La dissoluzione di un contesto ricco di legami regolato dalla sezione del partito, come il quartiere, o da una marcata presenza sindacale, come le concentrazioni operaie, e il netto calo della partecipazione politica e della fiducia in una via d'uscita collettiva dalle situazioni di difficoltà hanno determinato una profonda trasformazione nei processi di riconoscimento degli attori.

Esposte a questi processi, le forme di socialità per reazione hanno amplificato le relazioni di reciprocità e la specializzazione sulle funzioni cui sono deputati (affettive, professionali, simboliche). Le reti si sono fatte meno estese e prevalentemente composte da legami forti, familiari, amicali e clientelari, senza riuscire a trovare elementi di mediazione e generalizzazione capaci di connetterle dentro insiemi più vasti. Il riflesso di questa situazione sui corpi intermedi è dunque stato ingente. Si è assistito a una proliferazione di esperienze elettorali, liste civiche, comitati territoriali, associazioni legate alle più diverse *issues* (ambientali, etiche, identitarie, estetiche), che possono aver prodotto momenti di adesione, conflitto o consenso anche elevati senza mai avere avuto però la forza di farsi portatrici di istanze generali di ricomposizione, pur mantenendo spesso come riferimento ideale le vecchie fisionomie dei corpi intermedi operai.

Un rapporto dell'Irpet del 2010 dedicato all'«economia del mare» livornese chiarisce in modo esemplare i termini strutturali della questione. In primo luogo lo studio mostra come il tasso di occupazione appaia particolarmente basso, ben sotto la media toscana e anche sotto la media nazionale, facendo del problema occupazionale il problema principale dell'area livornese.

Il basso tasso di occupazione non impedisce, tuttavia, all'area di disporre di un Pil pro capite abbastanza elevato, in linea con la media regionale. Ciò dipende dell'elevato livello della produttività del lavoro che è, in effetti, tra le più alte della Toscana: si tratta, quindi, di un'area con pochi lavoratori, ma caratterizzati da una elevata produttività. L'Irpet evidenzia come la causa principale di questo comportamento risieda proprio nelle specializzazioni produttive prevalenti nella provincia, in particolare proprio in alcune di quelle che definiscono l'economia del mare, le quali sono in effetti spesso a elevata intensità di capitale e di suolo e a bassa intensità di lavoro.

Il settore turistico, la logistica portuale e retroportuale, le specializzazioni industriali petrolchimiche ed energetiche come le attuali configurazioni del ciclo produttivo delle automotive e della cantieristica sono effettivamente caratterizzate da un utilizzo di capitale e di suolo superiore all'intensità di lavoro impiegato, determinando un rapporto tra capitale investito e unità di lavoro molto alto, all'opposto dello stesso rapporto nel precedente modello di sviluppo. Soprattutto, tenendo conto che dal punto di vista della specializzazione produttiva l'economia livornese è fortemente caratterizzata dalle attività terziarie (dal momento che pur in presenza di significativi insediamenti industriali, il peso dell'industria manifatturiera si attesta al 12,3%), va notato che anche alcune importanti attività terziarie sono caratterizzate da un alto uso del suolo; sono così, ad esempio, le attività portuali che, in effetti, occupano spazi in genere rilevanti in cui l'intensità di lavoro è, in taluni casi, decisamente bassa (si pensi agli spazi retroportuali). Le stesse attività turistiche sono considerate in maniera analoga dall'Irpet, perché se è vero che prese con riferimento agli spazi utilizzati per la ricettività non sembrerebbero essere caratterizzate da un uso estensivo del territorio, in realtà lo sono dal momento che lo spazio utilizzato dal turista è ben più ampio di quello strettamente delegato alla ricettività. Allo stesso modo, per quanto riguarda il volano dello sviluppo negli anni novanta, l'edilizia, sono particolarmente presenti nel territorio livornese fenomeni di saturazione, testimoniati, tra l'altro, anche dal prezzo medio della residenza, che vede tutti i sistemi locali della provin-

cia posizionati su valori decisamente più alti della media regionale, che è già alquanto elevata rispetto al resto del paese (Irpel, 2010).

C'è dunque una tendenza del capitale livornese ad accentuare ciò che avviene a livello nazionale e globale, dove la logica del profitto vigente impone al capitale di valorizzare se stesso risparmiando il più possibile nell'utilizzo di forza-lavoro. Sul territorio questi processi si esacerbano, rovesciando la logica intensiva e amplificando le difficoltà dei corpi intermedi tradizionalmente legati al lavoro, nel passato soggetti fondamentali nell'applicazione e nell'implementazione delle politiche sociali, gestendo indirettamente o direttamente una miriade di questioni legate al lavoro, alla casa, alla salute, all'accesso al credito, all'istruzione, al tempo libero. Questi corpi intermedi che davano forma al territorio si trovano ad affrontare oggi uno dei rapporti più alti d'Italia tra impiego di capitale e impiego di lavoro in uno scenario che ha praticamente esaurito le riserve accumulate negli anni dove la finanza e l'immobiliare avevano sostituito i presidi fordisti. In conclusione, la gravità della questione sociale a Livorno, segnata dai caratteri tipici delle *subprime cities*, è resa ancora più drammatica dalla crisi acuta dei soggetti che fino a poco tempo prima dettavano la linea delle politiche sociali sul territorio e dalla totale assenza di un dibattito su un modello di sviluppo capace di far fronte alla situazione.

Riferimenti bibliografici

- Aalbers M., 2012, *Subprime Cities: The Political Economy of Mortgage Markets*, Wiley-Blackwell, Oxford.
- Cosci L., 1997, *Le pratiche dell'agire politico ed economico*, in *Il filo della memoria. Cinquant'anni di storia della Compagnia Portuale di Livorno*, «Quaderni di Portonuovo», Livorno, pp. 21-58.
- Dal Lago A. e Quadrelli E., 2003, *La città e le ombre. Crimini, criminali, cittadini*, Feltrinelli, Milano.
- Irpel, 2010, *Livorno e l'economia del mare*, disponibile al sito internet: www.irpet.it.
- Marcucci N., 1997, *Le trasformazioni del porto di Livorno alla fine degli anni Ottanta, Il filo della memoria. Cinquant'anni di storia della Compagnia Portuale di Livorno*, «Quaderni di Portonuovo», Livorno, pp. 81-97.
- Panbianco A., 1982, *Modelli di partito*, il Mulino, Bologna.
- Streeck W., 2013, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano.
- Taddei F., 1990, *Dagli anni '50 ai giorni nostri*, in *Le voci del lavoro. 90 anni di organizzazione e di lotta della Camera del Lavoro di Livorno*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli-Roma, pp. 383-462.

L'economia della condivisione tra retoriche, ambiguità e lati oscuri. Riflessioni a partire dal caso Airbnb

Luca Raffini

Il concetto di economia della condivisione (sharing economy) ha avuto una rapida diffusione, in ambito scientifico e nel mondo dell'attivismo civico, diventando presto un concetto passe-partout cui ci si riferisce per indicare una eterogeneità di pratiche, accomunate dal principio della orizzontalità, della condivisione, dell'utilizzo dei media digitali. Obiettivo del contributo è indagare criticamente il concetto, decostruendone ambiguità e retoriche. Si indagherà, in particolare, il caso di Airbnb, una piattaforma nata per favorire il libero scambio di appartamenti e camere tra privati che ha rivoluzionato il mercato

degli affitti a breve periodo e ha generato benefici per piccoli proprietari e clienti, ma ha anche favorito la creazione di un mercato deregolamentato dell'affitto e creato una condizione di oligopolio. Si farà riferimento, nello specifico, al caso di Barcellona, in cui ha preso forma un contenzioso tra i gestori della piattaforma e l'amministrazione, che vede in Airbnb uno strumento che alimenta ulteriormente il processo di espulsione degli abitanti dalla città a favore dei turisti, rendendo più vantaggioso l'affitto di breve periodo rispetto a quello a medio e lungo termine, contribuendo, quindi, al processo di gentrification.

1. Introduzione

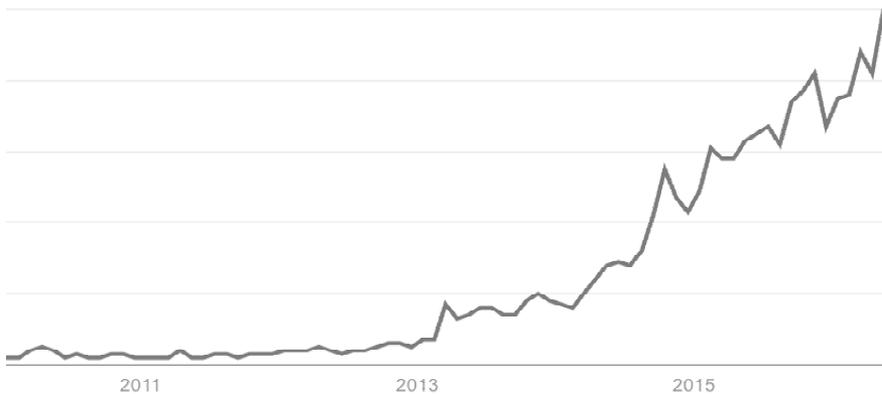
Il concetto di economia della condivisione (*sharing economy*) ha avuto una diffusione esponenziale a partire dal 2013-2014¹. Un indicatore

¹ Il volume di affari dell'economia collaborativa ammonta, secondo la «Harvard Business Review» (Cannon e Summers, 2014) inserire in bibliografia a 110 miliardi di dollari. La Commissione europea stima un tasso di crescita annuo del settore pari al 25% (European Commission, 2013). Il valore di Uber e Airbnb è stimato, rispettivamente, in 40 e 20 milioni di sterline (Matofska, 2015). Secondo il report di Visioncritic (Owyang e al., 2014) l'economia collaborativa coinvolge in maniera regolare all'incirca un quarto dei cittadini in Usa e in Uk. La metà dei soggetti coinvolti avrebbe meno di 34 anni.

sintetico di come il concetto sia rapidamente diventato di moda è dato da Google Trend, l'applicazione che visualizza graficamente quanto un termine è ricercato in rete (figura 1).

Il carattere di assoluta novità del fenomeno è direttamente proporzionale all'indeterminatezza dei concetti usati per descriverlo, all'eterogeneità delle pratiche che vi si fanno rientrare, allo scarso consolidamento della ricerca scientifica in materia.

Figura 1 - La diffusione del termine sharing economy in Google



Fonte: Google Trends (ricerca effettuata il 6 maggio 2016). Cfr. Phipps, 2015.

Il concetto di economia della condivisione evoca pratiche che configurano un ambito economico alternativo a quello di mercato, che promuove forme di consumo collaborativo, di riutilizzo e di scambio, contrastando la mercificazione e la monetarizzazione delle relazioni. Vi si guarda come una sfera di azione che, conciliando virtuosamente benefici individuali e benefici collettivi, si colloca in un orizzonte di sostenibilità economica, sociale e ambientale. È un paradigma che pone al centro l'ambito delle relazioni sociali ed economiche tessute da individui pubblicamente connessi (Rainie e Welmann, 2013) posti in rapporto diretto tra loro. Un paradigma che sfida una concezione della società fondata su individui-consumatori isolati, e che enfatizza il ruolo determinante svolto dalla rete e dai media digitali nel rendere possibile lo sviluppo di pratiche di socialità e azioni economiche in-

novative. Il concetto di *sharing economy* è meglio compreso se collocato in una galassia concettuale più ampia, in cui rientrano i concetti di *smart city* e di imprenditoria sociale (Borzaga e Fazi, 2011). Il concetto ombrello che racchiude questa galassia è quello di *social innovation* (Murray e al., 2010; Fondazione Unipolis, 2015). L'esplorazione di questi concetti e delle pratiche che descrivono ci porta a individuare parziali aree di sovrapposizione con le teorie e le pratiche relative ai «beni comuni», alla «resilienza» e alla decrescita (D'Alisa e al., 2015).

I caratteri di novità (e di moda), la rapida evoluzione del fenomeno, la sua parziale sovrapposizione con una serie di altri fenomeni, altrettanto inediti, il carattere militante ed entusiasta di molti dei contributi teorici ed empirici sul tema spiegano solo in parte la vaghezza del concetto di *sharing economy*, che finisce per comprendere pratiche economiche in senso stretto e pratiche economiche in senso lasco, progetti non profit e profit, animate da cittadini in rete o promossi e gestiti da organizzazioni sociali ed economiche. Un altro, ineliminabile, elemento di complessificazione è dato dal fatto che alla base di molte delle pratiche che compongono la galassia dell'innovazione sociale, e quindi dell'economia della condivisione, vi è un'ibridazione di codici e forme di azione, che mischia e reinventa significati e modalità dell'agire economico, dell'agire sociale, dell'agire politico (Raffini, 2015)². Ciò detto, il limite di fondo in cui incorrono molti contributi, a nostro parere, è proprio quello di non indagare in profondità contenuti, obiettivi, significati che caratterizzano le pratiche, soffermandosi sulle forme. Rischiando, in questo modo, di considerare automaticamente esempi di innovazione sociale pratiche di innovazione tecnologica. O di considerare forme di economia collaborativa, pratiche che si fondano su modelli organizzativi estremamente innovativi, e talvolta *disruptive* (Bower e Christensen, 1995; Guttentag, 2015) rispetto ai mo-

² Uno degli effetti dei processi di ibridazione e di de-differenziazione è lo sviluppo di «ibridi organizzativi», che fondono tratti dell'organizzazione non profit e dell'organizzazione di tipo imprenditoriale. Le organizzazioni non profit tendono a imprenditorializzarsi, per realizzare in maniera più efficace i loro scopi. Specularmente, un'azienda innovativa che sviluppa le sue attività in rete difficilmente non introdurrà strumenti di coinvolgimento attivo degli utenti e non valorizzerà forme di attivazione dal basso; non per motivi necessariamente filantropici ma perché interattività, coinvolgimento dal basso, condivisione, sono elementi chiave dell'imprenditorialità in rete. L'impresa sociale è l'ibrido organizzativo per eccellenza.

delli tradizionali, ma che, a ben vedere, non si pongono l'obiettivo di affermare un modello economico alternativo (ad esempio un'economia fondata sulla solidarietà, o più etica), ma di realizzare il profitto in forma innovativa. Il risultato è che si finisce per definire *sharing economy* tutte le pratiche che condividono, genericamente, alcuni elementi di fondo: l'utilizzo dei media digitali, la disintermediazione e l'orizzontalità, ma che non necessariamente praticano la condivisione e lo scambio come principio di riferimento alternativo alla massimizzazione del profitto e dell'interesse individuale e, magari, sviluppano strategie di accumulazione del profitto proprio fondate sulla mobilitazione delle suddette dinamiche. Ciò porta a includere nel paradigma dell'economia della condivisione pratiche che – a un'analisi appena più attenta – si rivelano «business as usual» (Phipps, 2015), o forme di «pseudo-sharing» (Belk, 2014a) e che, adottando una prospettiva ancor più critica, rappresentano il «lato oscuro» della *sharing economy* (Rampell, 2015). Questo si profilerebbe dal momento che il mito dell'economia della condivisione nasconderebbe forme di deregolamentazione della produzione materiale e cognitiva, di appropriazione privata di prodotti collettivi (si pensi ai contenuti prodotti e condivisi in rete dagli utenti e utilizzati per fini privati dai proprietari delle piattaforme) e, infine, vere e proprie forme di sfruttamento.

A partire da queste premesse, l'articolo sviluppa un'analisi critica del concetto di *sharing economy*, finalizzata a decostruirne ambiguità e retoriche, a rompere la superficiale sovrapposizione tra forme e contenuti dei processi indagati e a distinguere, quindi, il regno dell'economia della condivisione da una serie di azioni che rappresentano pratiche economiche monetarie, finalizzate al profitto, altamente innovative. Nel primo paragrafo si indaga il concetto di economia della condivisione, contestualizzandolo nella più ampia teoria dell'innovazione sociale. Il secondo paragrafo ricostruisce la pluralità di esperienze e di pratiche che sono usualmente ricondotte al paradigma della *sharing economy* e individua una possibile linea di demarcazione tra l'economia della condivisione intesa come modello alternativo all'economia fondata sul profitto ed economia della condivisione quale nuovo strumento di profitto. Nel terzo paragrafo si indaga criticamente l'esperienza di *Airbnb*, individuandone rischi e opportunità, e analizzando le risposte differenziate elaborate dalle grandi città per gestire i possibili effetti negativi della deregolamentazione connessi all'affermazione di questa nuova forma di allocazione degli alloggi privati. Nel

quarto paragrafo si approfondisce l'esperienza di Barcellona, in cui ha preso forma un contenzioso tra i gestori della piattaforma e l'amministrazione, che vede in *Airbnb* uno strumento che alimenta ulteriormente il processo di espulsione degli abitanti dalla città a favore dei turisti, rendendo più vantaggioso l'affitto degli appartamenti di breve periodo rispetto a quello di medio e lungo periodo.

2. *L'economia della condivisione: sviluppo e significati di un concetto di moda*

L'economia della condivisione può essere definita lo scambio e la condivisione, in forma orizzontale, di beni materiali e immateriali e servizi, tra individui, al di fuori dei mediatori tradizionali. Al concetto di economia della condivisione altri autori ritengono preferibile quelli di economia collaborativa (Kostakis e Bauwens, 2014) e di economia dell'accesso (Rifkin, 2001), in quanto meno esposti ad ambiguità e indeterminazione. Il primo pone l'enfasi sulla dimensione collaborativa dello scambio, che in questo tipo di interazione sostituirebbe il comportamento egoistico praticato dagli individui negli scambi economici tradizionali. L'economia collaborativa è costruita sulla base dell'attivazione di reti disperse formate da individui e comunità connesse, piuttosto che regolata da istituzioni centralizzate (Botsman, 2013). Il concetto di economia dell'accesso sottolinea il passaggio da una economia basata sul possesso a una economia basata sull'accesso a un determinato bene o servizio (Botsman e Rogers, 2010; Kim e al., 2015), mediante forme di scambio e baratto, prestito, condivisione, oltre che a seguito dell'avvenuto riconoscimento come bene comune.

A questo nuovo tipo di relazione economica si attribuisce una serie di virtù, di tipo sociale, civico, culturale, economico, ma anche ambientale (Zvolska, 2015). Lo scambio e la condivisione, infatti, non solo permettono l'accesso al bene o al servizio a chi, in un'economia fondata sul possesso, ne è escluso, ma favoriscono «la diffusione di pratiche dirette a sfruttare al meglio la funzionalità di beni che hanno una capacità in eccesso rispetto all'uso individuale», creando per questa via anche nuove opportunità di mercato e quindi lavorative (Fondazione Unipolis, 2015, p. 18). La sostenibilità ambientale deriva dall'inversione del modello economico consumista, che porta, per esempio, ogni famiglia a possedere oggetti destinati a essere utilizzati poche volte in

un anno, mentre potrebbe dividerne uno con i vicini. Questa virtù della *sharing economy* risulta evidente se pensiamo alle piattaforme di *car sharing* o a strumenti come *BlaBlaCar*, che riducono il numero di auto in circolazione e l'inquinamento connesso, oltre a rendere migliore la qualità dell'aria e della vita urbana.

Botsman e Rogers (2010) identificano quattro principi chiave che definiscono l'economia collaborativa: la fiducia tra estranei, l'ottimizzazione delle risorse, il valore dei *commons*, la massa critica. Il consumo collaborativo (Hamari e al., 2015), una delle massime espressioni dell'economia collaborativa, rende possibile un accesso condiviso e un modello di distribuzione efficiente di redistribuzione, e si fonda sull'adozione di stili di vita collaborativi. Ma il consumo collaborativo non è che uno dei cinque pilastri su cui si poggia l'economia collaborativa, insieme alla produzione collaborativa (si pensi alle esperienze di *coworking*), all'apprendimento collaborativo (ad esempio la *peer education*), alla finanza collaborativa (il *crowdfunding*) e alla governance collaborativa (ad esempio le pratiche partecipative e di gestione dei beni comuni) (Botsman e Rogers, 2010; Fondazione Unipolis, 2015, p. 16). È indubbio che i media digitali – in particolare con l'avvento del web 2.0 e dei dispositivi mobili – abbiano un ruolo centrale nella diffusione dell'economia della condivisione/economia cooperativa, permettendo l'incontro, la socializzazione, la progettualità comune e lo scambio di idee, prodotti e servizi, tra individui che vivono a distanza. I media digitali hanno abbattuto i costi e ampliato le possibilità di incontro, di scambio, di condivisione e di co-progettazione. Basti pensare al movimento *open-source* o a progetti collettivi come *Wikipedia*, fondati sulla produzione collettiva di contenuti, sulla base di un meccanismo di revisione incrociata pubblica e di reputazione. Il web 2.0 amplia le funzionalità interattive e le potenzialità partecipative dei media digitali, promuovendo la disintermediazione e incrementando gli strumenti a disposizione degli utenti per produrre e scambiare contenuti, secondo il modello *peer-to-peer* (P2P)³. Nell'ambito della letteratura sul-

³ Il meccanismo del P2P è base dei programmi di condivisione di file audio e video tra utenti, in programmi pionieri come Napster, la cui diffusione ha determinato un vivace dibattito, che si è concluso con la messa al bando dei programmi che utilizzavano queste tecnologie in forma illegale, ma contribuendo a trasformare, negli anni successivi, l'accesso e lo scambio dei prodotti culturali. A ben vedere, oggi il principio del P2P e dell'*user generated content* sono presenti in ogni tipo di attività in rete. Dallo scambio di recensioni su ristoranti e alberghi

l'economia cooperativa è stato nondimeno sottolineato che se l'ambiente digitale è quello in cui maggiormente si è diffusa la pratica della condivisione, assai diverso è il significato che dobbiamo attribuire al concetto stesso di condivisione, rispetto a pratiche che prevedono lo scambio di beni e servizi tangibili. In queste, l'attività di scambio, o di prestito, implica che chi ne è in possesso se ne privi, definitivamente o temporalmente. Al contrario, nella pratica della condivisione online che ha come oggetto file musicali, video, libri, non ci si priva dell'oggetto che si scambia, ma si pratica un gioco a somma positiva: nello scambio non perdo, seppur temporaneamente, l'utilizzo del bene (Tomalty, 2014; Zvolska, 2015). L'atto dello scambio perde, in questo caso, il suo carattere di dono (Giesler, 2006), poiché può essere moltiplicato all'infinito senza richiedere alcun sacrificio personale, al punto che è difficile individuarvi le prove di uno spiccato orientamento alla comunità (Wittell, 2011).

Insieme a una molteplicità di piattaforme che si fondano su una morfologia pienamente decentralizzata e *peer-to-peer* (Rodrigues e Druschel, 2010), si sono infine diffuse piattaforme che si fondano su una più tradizionale interazione tra produttore/distributore di beni, prodotti o servizi e utenti, ma che utilizzano le funzionalità dei media digitali e i meccanismi orizzontali di condivisione per rivoluzionare le modalità di attuazione del servizio. In questo caso al meccanismo P2P si sostituisce un meccanismo B2P (*business-to-peer*), che, non di meno, valorizza il ruolo attivo degli utenti, sviluppando forme di *social commerce* (Wang e Zhang, 2012, p. 2).

Sarebbe impossibile, oggi, pensare all'esistenza di piattaforme, utilizzate quotidianamente da milioni di cittadini, come *Uber*, *Airbnb*, *Freecycle* o *BlaBlaCar*, al di fuori della tecnologia che ha originariamente faci-

su *Tripadvisor*, fondata sul meccanismo reputazionale (mi formo un giudizio su un'attività commerciale valutando non solo la quantità di commenti positivi o negativi ricevuti ma anche l'attendibilità di chi li formula, a seconda, per esempio, del numero di recensioni realizzate), alla condivisione di informazioni in tempo reale sul traffico (con applicazioni come *Waze*), fino alla segnalazione di una buca al Comune (con l'App Comuni-chiamo) o all'individuazione dell'autoveicolo più vicino del servizio di *car sharing* a cui si è iscritti, i media digitali rappresentano il principale *hub* di pratiche di economia cooperativa, e, in generale, di progetti fondati sul principio della condivisione. I *social media* si fondano, in maniera costitutiva, sul principio della condivisione di contenuti prodotti dagli utenti.

litato l'interazione (Phipps, 2015). Proprio questa «affinità elettiva» tra media digitali e azione connettiva (Raffini, 2014), spinge a individuare nel web 2.0 l'ambito di sviluppo di una «nuova era della condivisione» (Belk, 2014b). Se i media digitali offrono gli strumenti imprescindibili per lo sviluppo dell'economia cooperativa, alla base della sua affermazione possiamo individuare anche la diffusione di approcci e sensibilità diverse dei cittadini rispetto alla produzione e al consumo, in risposta alla crisi economica, ecologica, sociale e demografica (PwC, 2015). Le ricerche effettuate concordano nel porre al vertice delle motivazioni dei partecipanti la variabile economica, seguita dall'attenzione alla sostenibilità e alla socializzazione (Chang, 2014; Schor e Fitzmaurice, 2014).

Ma come si combinano tra loro, nelle diverse esperienze di *sharing economy*, queste motivazioni? In una piattaforma come *Freecycle*, che «promuove il regalo di tutto quello che può essere riutilizzato e riciclato» (www.freecycle.it), le tre dimensioni sembrano saldarsi perfettamente, nella promozione di un modello economico e sociale alternativo a quello consumista, fondato su scambi di tipo altruistico e orientati al bene comune, aventi oggetto la valorizzazione di risorse o beni sotto-utilizzati e non la logica del profitto (Phipps, 2015). Ma altrettanto si può dire di *Uber* o di *Airbnb*? Parliamo di due piattaforme che sono spesso prese a modello della *sharing economy*⁴, ma che non sembrano rientrare pienamente nel paradigma dell'innovazione sociale, concetto che definisce «l'insieme delle nuove pratiche e modelli che rispondono alle sfide sociali innovando le relazioni e forme di collaborazione» (Fondazione Unipolis, 2015), introducendo «attività e servizi innovativi nati con l'obiettivo di rispondere a bisogni sociali e che sono in prevalenza diffusi da organizzazioni il cui scopo primario è sociale» (Murray e al., 2010). Sul piano della loro collocazione nella galassia dell'economia dello scambio, giocherebbe il fatto che l'utilizzo di questi servizi, oltre ad abbassare i costi sostenuti dai singoli fruitori, permette la riduzione dei costi ambientali del trasporto privato e delle strutture ricettive tradizionali, favorendo il pieno utilizzo di risorse già disponibili. Ma *Uber* non è una piattaforma di scambio gratuito di passaggi. Opera, viceversa, più come un innovativo servizio taxi, e *Airbnb*

⁴ *Time*, nel 2011, ha inserito «Sharing» nelle «10 Ideas That Will Change the World», citando come esempio piattaforme orientate al profitto, come *Netflix*, *Zipcar* e *Airbnb*.

non funziona come *CouchSurfing*, e solo in alcuni casi ha come oggetto la condivisione di una camera all'interno di un appartamento abitato dal proprietario, spesso invece offre un più convenzionale meccanismo di intermediazione tra affittacamere e utenti.

3. Un concetto. Una pluralità di pratiche

Tra i primi esempi di economia collaborativa, nati quando il web 2.0 era ancora lontano da venire, possiamo citare *eBay*, una piattaforma di vendita online di prodotti tra privati, mediante il sistema dell'asta. Si tratta di una piattaforma che favorisce lo scambio e il riuso, ma che adotta un approccio esplicitamente profit, al contrario di *Wikipedia*, altra esperienza pioniera di condivisione, nata nel 2001. Negli stessi anni nascono piattaforme come *CouchSurfing* (nel 1999, per lo scambio gratuito di ospitalità) e *ZipCars* (servizio di *Car sharing* a pagamento, nato nel 2000 e acquistato da *Avis* nel 2013).

Oggi esistono piattaforme di condivisione in settori differenziati (per una rassegna esaustiva cfr. Owyang e al., 2014). Dai più tradizionali servizi di vendita P2P di oggetti usati (*eBay*) o artigianali (*Etsy*), ai servizi di affitto e noleggio (*Rent The Runway*) e di prestito (*Pley*) o in cui si regalano oggetti non utilizzati (*Freecycle*), alle piattaforme dedicate ai servizi professionali. Tra queste, si segnalano piattaforme come *CrowdSpring*, il cui scopo è promuovere l'incontro tra domanda e offerta nell'erogazione di servizi creativi (per esempio, la realizzazione di un logo), o *Taskrabbit*, che permette agli utenti di rendersi disponibili per effettuare «lavoretti», come dipingere una staccionata, fare la spesa, sistemare il giardino. Piattaforme come *LiquidSpace* consentono di cercare in rete spazi, anche condivisi, in cui realizzare il proprio ufficio; allo stesso modo in cui *Airbnb* è utilizzato per affittare una stanza o un appartamento. *Crowdfunder* e *Lendingclub* servono per realizzare attività di *crowdfunding* o per ottenere un prestito. *Uber* per cercare un servizio di accompagnamento da autisti privati, *Car2Go* per partecipare al *carsharing*, *BlaBlaCar* per condividere singoli viaggi e risparmiare così sui costi (e inquinare meno).

All'interno di questa – non esaustiva – lista, troviamo piattaforme senza scopo di lucro (*CoachSurfing*, *Freecycle*), in cui vi è una transazione economica, ma parziale (*BlaBlaCar*), e servizi prettamente profit (*Uber*, *Airbnb*, le piattaforme di *Car sharing*, ecc). Possiamo inoltre distinguere

le piattaforme tra *peer-to-peer* e *business-to-peer* (Schor e Fitzmaurice, 2014). Le banche del tempo, *Freecycle*, *CoachSurfing*, sono esempi di piattaforme P2P e non profit. Le piattaforme fondate sulla reciprocità possono essere considerate varianti di quelle non profit. È il caso, ad esempio, di *Globalk Freeloaders* che, a differenza di *CoachSurfing*, prevede uno scambio diretto di appartamento tra due utenti, mentre *Home Exchange* è for profit. *Airbnb* e *Uber* sono esempi di piattaforme in cui il meccanismo P2P si associa a un orientamento profit. Nel caso delle piattaforme di *carsharing*, invece, vi è un meccanismo B2P e un orientamento profit. Il tipo non profit con modello B2P si ha nel caso delle piattaforme di condivisione gratuite, gestite da una organizzazione centrale, che facilita le transazioni.

Rinunciare all'auto di proprietà per iscriversi ad un servizio di *carsharing*, vendere, scambiare, noleggiare e regalare oggetti, rivolgersi a piattaforme e applicazioni online per dare la propria disponibilità, e cercare chi può svolgere lavori domestici o di cura, usufruire di servizi di *coworking*. Ad accomunare questa serie di attività non è l'orientamento non profit, che abbiamo visto essere presente solo in alcune di queste pratiche. Non è il principio della reciprocità – anch'esso presente solo in pochi casi. Non è neanche la dinamica P2P, poiché molte piattaforme di condivisione si fondano su un meccanismo B2P. Solo in parte – e a nostro avviso, quasi per niente nelle esperienze più marcatamente profit e diffuse a livello di massa – è individuabile la presenza di un interesse particolare alla questione della sostenibilità sociale e ambientale. Ciò che rimane, come filo conduttore, è una propensione a bypassare le forme istituzionalizzate di intermediazione, a favore di dinamiche di connessione diretta tra individui, che trovano supporto nelle funzionalità offerte dai nuovi media. Un modo di rapportarsi agli altri che rivoluziona le forme di interazione, pur non comportando necessariamente che connessione pubblica e condivisione siano accompagnate da una maggiore attenzione alla dimensione della socialità o alla mobilitazione di una visione della società fondata su valori alternativi a quelli consumisti. La dimensione umana sottostante al rapporto di scambio di natura economica, sicuramente centrale in esperienze come *CouchSurfing* o *Freecycle*, si riduce in altre pratiche, fino a scomparire del tutto in quelle in cui l'interazione avviene in forma totalmente impersonale: quando acquisto un prodotto su *eBay*, prenoto una corsa su *Uber* o affitto una camera su *Airbnb*, i rapporti

che ho con la controparte non sono poi così diversi rispetto a quelli che ho con altri venditori, con il tassista o con l'affittacamere.

Fino a giungere a casi estremi, come il «meccanico turco» di Amazon. Si tratta di un servizio offerto da Amazon, dal 2005, e che deve il suo nome alla figura del giocatore di scacchi che si nascondeva dentro un finto macchinario, dando l'illusione che a compiere i movimenti fosse la macchina. *Mechanical Turk* è una piattaforma in cui si propone la realizzazione, dietro compenso, di mini-attività, di tipo digitale, ma ripetitive, che non richiedono particolare qualificazione e non possono però essere realizzate in maniera automatica, richiedendo l'intervento umano. Migliaia di *requester* propongono a centinaia di migliaia di *turker* attività come selezionare fotografie, taggare, ordinare elementi. I primi possono contare su un esercito di lavoratori, dislocato in tutto il mondo, mentre i secondi possono scegliere di lavorare quando, quanto e dove vogliono.

Formalmente associabile a concetti come *cloud computing*, *sharing*, *crowd-sourcing*, solitamente associati a processi di intelligenza collettiva e a lavori di tipo cognitivo e creativo, di fatto il «meccanico turco» porta a compimento un processo di parcellizzazione delle mansioni lavorative e viene criticato come strumento che de-umanizza i rapporti di lavoro e alimenta alienazione, mercificazione e sfruttamento. Il «meccanico turco» rappresenta, probabilmente, uno degli esempi più controversi di *sharing economy*. Più in generale, i lati oscuri dell'economia della condivisione si generano quando l'equilibrio tra interesse individuale e interesse diffuso si sposta completamente sul primo, al punto che le pratiche sperimentate non solo non generano esternalità positive, ma generano esternalità negative, conducendo a pratiche predatorie (Quattrone e al., 2016). Un'altra possibile patologia, a ben vedere, diretta conseguenza di uno dei caratteri distintivi dell'economia della condivisione (il raggiungimento di massa critica), è il rischio della creazione di oligopoli. Che si tratti di un servizio di *carsharing* o di un servizio di scambio di appartamenti, di una banca del tempo o di un progetto di condivisione di attrezzi, la piattaforma funziona se raggiunge un alto numero di partecipanti, al punto da rendersi incompatibile con l'esistenza di un numero eccessivo di piattaforme che offrono ognuna un servizio limitato, o che si sovrappongono, avendo la stessa offerta, e di tendere, quindi, in maniera fisiologica all'oligopolio.

4. Il caso Airbnb, tra innovazione e deregolamentazione

Nata nel 2008, *Airbnb* ha avuto in pochi anni una crescita esponenziale. Si tratta di una piattaforma che offre la possibilità a tutti i possessori di appartamenti, o camere, di affittarli, postando un annuncio sul sito. Gli utenti hanno così a disposizione un'ampia offerta di alloggi, a tutti i prezzi, mentre i proprietari possono trarre profitto dalle loro proprietà, senza dovere sottoporsi a particolari adempimenti, e anche per brevi periodi (per esempio, se si utilizza la proprietà in determinati periodi dell'anno). *Airbnb*, al pari di *Uber*, trae i suoi profitti offrendo una piattaforma di intermediazione, trattenendo tra il 6 e il 12% della transazione all'utente e circa il 3% al padrone di casa. Entrambe le società, in virtù della loro capacità di assumere rapidamente il ruolo di oligopolisti nell'ambito del nuovo mercato, hanno altissimi profitti, se paragoniamo il volume di affari prodotto con il numero di dipendenti. *Uber*, nel 2014, aveva solo 550 dipendenti, ma gli utilizzatori del servizio potevano contare su 160 mila autisti. *Airbnb* ha 600 dipendenti, contro i 300.000 della sola catena Hilton, ma permette di scegliere tra un milione di camere in tutto il mondo, mentre due tra le principali catene di alberghi al mondo, *Intercontinental Group* e *Marriott*, non arrivano a 700 mila ognuna. Ma soprattutto, il valore stimato di *Airbnb*, a pochi anni dalla fondazione, ha superato ampiamente quello delle suddette catene. Il successo di *Airbnb* deriva dall'ampia disponibilità di camere e dalla varietà dell'offerta (si trovano alloggi eleganti e molto spartani), dalla dislocazione più diffusa rispetto all'offerta alberghiera tradizionale, dalla maggiore economicità. A incidere positivamente è però anche il meccanismo di fiducia che viene garantito attraverso una pluralità di strumenti (Guttentag, 2015: il sistema di pagamento, gli strumenti messi a disposizione per conoscere i padroni di casa, la garanzia di *Airbnb*, il servizio telefonico di assistenza, disponibile 24 ore, 7 giorni a settimana e, soprattutto, il sistema di valutazione e commenti da parte degli ospiti. Il meccanismo reputazionale, infatti, è di cruciale importanza per rendere possibili transazioni tra parti che non si conoscevano in precedenza (Lauterbach e al., 2009).

Airbnb, al pari di *Uber*⁵, ha indubbiamente apportato benefici ai pro-

⁵ *Uber* è una piattaforma che consente agli utenti di prenotare un servizio di noleggio con conducente, creando, di fatto, un mercato parallelo e concorrenziale

prietari di camere e appartamenti, che hanno trovato uno strumento immediato per ottenere profitto, riducendo i costi ed evitando gli adempimenti richiesti da altri canali, e agli utenti, che hanno beneficiato, nel breve e brevissimo periodo, di un aumento e di una diversificazione dell'offerta, nonché di una riduzione dei prezzi. Ma quale è l'impatto sociale ed economico nelle città? *Airbnb* determina esternalità positive, come affermano gli studi realizzati dalla stessa società? O esternalità negative, sul piano lavorativo, abitativo ed urbanistico? Coerentemente con la propria natura *disruptive*, *Airbnb* è oggetto di contestazione da parte degli albergatori, che ritengono che la piattaforma pratichi una concorrenza al ribasso, favorisca la deregolamentazione, aggiri le regole, in materia fiscale, di lavoro e di sicurezza, cui sottostanno alberghi e B&B, determinando un abbassamento del livello dei servizi e della qualità e della sicurezza sia dei lavoratori sia degli utenti. Più di recente, *Airbnb* è stata oggetto di attenzione da parte delle amministrazioni locali, che temono le conseguenze della diffusione del fenomeno sul piano dell'aumento degli affitti e l'allontanamento dei cittadini a favore dei turisti. In sintesi, ciò di cui si accusa *Airbnb* è di alimentare l'economia informale e di perseguire una strategia di profitto che, lungi dall'apportare benefici per il territorio, comporta esternalità negative, producendo benefici privati e costi sociali.

La prima città in cui è emerso un conflitto tra le istituzioni e i gestori della piattaforma è New York. Qui, il procuratore Schneiderman ha posto sotto indagine il sito, facendo richiesta ai responsabili di comunicare i dati relativi a chi affitta alloggi, stimando un tasso di violazio-

a quello dei taxi, il cui status giuridico diventa ancor più problematico quando, con *Uber Pop*, si introduce anche la possibilità di offrire il servizio a privati cittadini, provvisti della sola patente di guida e di un veicolo. In Italia il servizio giunge con alcuni anni di ritardo rispetto ad altri paesi europei. Dopo una serie di conflitti e di azione giudiziarie, una sentenza del Tribunale di Milano del 2 luglio 2015 impone l'immediata sospensione di *Uber Pop* (che è stato, del resto, giudicato illegale all'incirca nella metà dei paesi in cui era stato introdotto) e limita fortemente le condizioni di utilizzo del servizio *Uber*, sancendo che non debba entrare in competizione e porsi in alternativa ai taxi.

⁶ Alle accuse rivolte da albergatori e amministrazioni locali *Airbnb* risponde, dati alla mano, che gli alloggi di *Airbnb* sono molto più diffusi nella città rispetto agli alloggi tradizionali, che sono concentrati nel centro. Ciò favorisce un impatto del turismo più distribuito, in termini di costi e di benefici, portando i visitatori a frequentare e a portare risorse anche nei quartieri meno conosciuti.

ne della norma locale sul divieto di affitto per oltre trenta giorni all'anno superiore al 70%. Tra le città che hanno adottato un approccio volto a contenere e regolare i possibili effetti negative connessi alla diffusione di *Airbnb* si segnala anche San Francisco, che ha vietato gli affitti per periodi inferiori a trenta giorni. Anche in molte città europee sono stati realizzati – o si stanno discutendo – interventi volti a contrastare, o a mettere sotto controllo il fenomeno. Berlino ha adottato misure, simili a quelle sopracitate, al fine di contrastare gli affitti di breve periodo. Il sindaco di Parigi, una delle città in cui il fenomeno *Airbnb* è più diffuso, ha espresso la volontà di contrastare la trasformazione della città in un mega-albergo, a scapito dei parigini, appellandosi a una legge che impedisce gli affitti per periodi inferiori a un anno. Altre città, come Amsterdam e Londra, hanno scelto la strada del confronto e della collaborazione con *Airbnb*, per definire insieme forme di regolazione, adottando una strategia finalizzata a valorizzare le opportunità e a gestire i possibili effetti negative connessi alle nuove modalità di allocazione degli alloggi. In Italia, la strategia collaborativa è stata seguita dalla Regione Lombardia, che consente l'attività di strutture ricettive non alberghiere gestite da privati, in modo «non professionale», purché svolta in maniera occasionale, e rispettando l'obbligo di segnalazione in questura (con una procedura semplificata) e il versamento della tassa di soggiorno (Del Prato, 2016).

5. L'esperienza di Barcellona

Il dibattito su *Airbnb* che si è aperto a Barcellona a seguito dell'insediamento della neo-sindaca, Ada Colau, è a nostro parere di particolare interesse, date le caratteristiche della città e della sindaca stessa. Barcellona è una città che rappresenta un modello per la sua capacità di trasformarsi, in pochi anni, in una capitale del turismo – a livello europeo e globale – grazie a una straordinaria strategia di riqualificazione e di espansione, che ha trovato impulso nella realizzazione di grandi eventi, come le Olimpiadi del 1992. In 25 anni, dal 1990 a oggi, i turisti sono aumentati di cinque volte, passando da un milione e settecentomila a oltre otto milioni. Esattamente cinque volte il numero dei residenti. Il numero di letti in alberghi, nello stesso arco di tempo, è passato da circa 23 mila a oltre 69 mila. Il turismo di massa ha trasformato la città, ha cambiato il volto a interi quartieri e determinato

la scomparsa delle attività tradizionali, o il loro spostamento in quartieri periferici, a fronte dell'apertura di ristoranti, alberghi e negozi di abbigliamento delle grandi catene internazionali. Il turismo, oggi, crea 400mila posti di lavoro nella regione e contribuisce per il 13% al Pil. Ma le dinamiche di *gentrification* hanno avuto ripercussioni sugli abitanti più poveri, che sono stati progressivamente posti ai margini della città. Ada Colau, da anni, rappresenta i comitati e i movimenti dei cittadini barcellonesi impegnati in una critica radicale verso il modello di sviluppo che ha caratterizzato la città, che ha avuto l'effetto di trasformare i quartieri popolari e residenziali in «divertimentifici», scacciando i cittadini e le loro attività, poiché la moltiplicazione del turismo ha determinato un incremento incontrollato dei prezzi di alloggi e fondi commerciali. La battaglia contro la speculazione edilizia e la bolla immobiliare, che ha accompagnato questo tipo di sviluppo, è stata condotta dalla sindaca da un punto di vista particolare: in qualità di portavoce della «piattaforma dei cittadini vittime degli sfratti», ovvero dei cittadini che si sono trovati nell'impossibilità di pagare i mutui contratti pre-crisi e che hanno perso la propria abitazione.

La moltiplicazione degli affitti di alloggi tramite *Airbnb*, per la Colau, non rappresenta solo un pericolo per gli albergatori, ma rischia di radicalizzare un modello di sviluppo della città non sostenibile, che penalizza e allontana i suoi cittadini, a favore di un turismo «mordi e fuggi», fondato sull'esperienza di consumo. Chi è in possesso di un appartamento, infatti, dal momento che può affittarlo con tariffe giornaliere, su piattaforme come *Airbnb*, avrà tutto l'interesse a preferire questa opzione, assai più remunerativa, che affittare l'intero appartamento a una famiglia. In ogni caso, i prezzi degli appartamenti saranno destinati ad aumentare, sia ai fini dell'acquisto, sia ai fini dell'affitto. Come segnalano i residenti di quartieri come Barceloneta, uno storico quartiere popolare trasformato dai processi di *gentrification*, dove l'afflusso di massa dei turisti si è tradotto in un raddoppio degli affitti: per appartamenti che fino a pochi anni fa si affittavano per 300/400 euro, oggi se ne chiedono 700/800 (Croft, 2015).

La sindaca ritiene che Barcellona corra il rischio di «finire come Venezia», ovvero «perdere i suoi abitanti, espulsi dal turismo senza limiti», e a fronte di questo rischio intende intraprendere azioni che invertano la tendenza, e che favoriscano una «democratizzazione del modello turistico». *Airbnb* e altre piattaforme simili sono presto diventate oggetto di attenzione, prima da parte del governo regionale, e poi da parte del go-

verno municipale, perché ritenute responsabili di operare al margine della legge, contribuendo ad amplificare il fenomeno.

In attesa di intervenire con una nuova regolamentazione dell'offerta di alloggi turistici, in vista della quale si è deciso di sospendere la concessione di nuove licenze, la strategia adottata dalla sindaca è di chiedere il rispetto della normativa vigente. In primo luogo, obiettivo del governo della città è che *Airbnb*, così come le decine di altri siti che offrono un servizio simile, tratti esclusivamente appartamenti turistici autorizzati, e iscritti quindi nell'apposito registro, poiché si stima che gli appartamenti in affitto in città siano almeno il doppio di quelli autorizzati (circa 78.000). A tal fine il Comune, a ottobre del 2015, ha chiesto ai gestori di *Airbnb* di comunicare i dati degli affittuari. Alla richiesta – peraltro mai formulata in via ufficiale – i responsabili hanno risposto negativamente, appellandosi alla normativa sulla *privacy*.

L'amministrazione ha quindi minacciato di sanzionare, con multe fino a 90.000 euro, chi affitta illegalmente, prevedendo la possibilità di forti riduzioni della sanzione per chi eventualmente accettasse di aderire a un programma di *social housing*.

Proprio la questione della casa è, del resto, al centro dell'azione della nuova giunta, che intende destinare ad affitti sociali le migliaia di alloggi vuoti presenti in città, e in maggioranza di proprietà delle banche, contribuendo alla manutenzione, in cambio di una cessione dell'utilizzo degli alloggi per cinque o dieci anni. La tendenza a utilizzare gli appartamenti per affittarli a chi soggiorna per brevi periodi si scontra con l'obiettivo dell'amministrazione di abbassare i prezzi degli affitti e di riportare i cittadini a vivere nel centro. La capacità di intervenire su queste dinamiche, affermando un equilibrio tra tendenze ed esigenze tra loro in conflitto, inciderà sullo sviluppo strategico della città nei prossimi anni.

Nel frattempo, alla fine del 2015, *Airbnb*, così come il concorrente *Homeway*, hanno ricevuto una multa di 30.000 euro l'uno per avere favorito l'affitto illegale di appartamenti. In contemporanea, il Comune ha trasmesso all'Agenzia tributaria i dati di 779 proprietari di appartamenti, ritenuti affittuari illegali, in modo da procedere alle opportune verifiche. Al di là della sanzione ricevuta, e in attesa della nuova regolamentazione del mercato degli affitti turistici, il conflitto tra *Airbnb* e l'*Ayuntamiento* di Barcellona si è per ora svolto soprattutto sul piano dialettico. Alle accuse e ai timori espressi dall'amministrazione, i gestori della piattaforma hanno risposto rendendo pubbliche ricerche, da loro com-

missionate, in cui si dimostrano gli effetti virtuosi di *Airbnb* sul piano della sostenibilità economica e ambientale. In particolare, si argomenta che gli alloggi affittati su *Airbnb* sono meno concentrati nel centro e maggiormente distribuiti nelle periferie, e che il loro affitto favorisce una redistribuzione dei benefici del turismo alle famiglie, molte delle quali traggono dall'affitto di una stanza risorse fondamentali nell'ambito del bilancio familiare. Uno studio effettuato da Arias e Quagliari (2016) smentisce *Airbnb*, dimostrando che gli alloggi affittati sono maggiormente concentrati nei quartieri ad alta densità turistica e che, soprattutto, gli affittuari sono mediamente benestanti: *Airbnb* è una risorsa per la *middle* e *upper class*, e non per le classi più povere, che invece subiscono gli effetti negativi del fenomeno.

I rapporti tra *Airbnb* e Comune restano per il momento di tipo conflittuale: la prima accusa il secondo di appellarsi a normative anacronistiche per bloccare l'innovazione. La risposta, da parte del Comune, è che *Airbnb* svolge la propria attività sul crinale tra legalità e illegalità e confonde l'innovazione con la deregolamentazione e l'illegalità «schivando le regole». Al contrario, i rapporti tra *Airbnb* e l'amministrazione regionale sembrano orientarsi verso un reciproco accordo, sulla scia di quanto avvenuto in altri territori. La *Generalitat* catalana aveva, nel 2014, anticipato il provvedimento adottato l'anno seguente dal Comune, sanzionando *Airbnb*, con una multa di 30.000 euro con l'accusa di praticare una concorrenza sleale, affittando alloggi non iscritti al Registro del turismo della Catalogna. In quella occasione si era giunti a minacciare l'oscuramento del sito, in caso di reiterazione della violazione. In seguito, tuttavia, l'orientamento che ha prevalso a livello regionale è verso la realizzazione di un accordo – il primo di questo genere in Spagna – ma sulla scia di quanto avvenuto in altri territori. L'accordo prevede che si possa affittare camere anche senza l'obbligo di iscrizione al Registro del turismo, purché gli affittuari rispettino una serie di regole. Possono essere affittate un massimo di due camere, nell'appartamento in cui vive il proprietario (pratica, per altro, non consentita dalla precedente normativa), per un massimo di 31 giorni di seguito e per non più di quattro mesi all'anno. Gli affittuari saranno tenuti a riscuotere la tassa di soggiorno. L'iscrizione al Registro del turismo rimane invece obbligatoria per chi intende affittare interi appartamenti. A Barcellona convivono, quindi, i due principali approcci adottati dalle amministrazioni per regolare il fenomeno, quello più restrittivo, adottato dall'*Ayuntamiento*, e quello più dialo-

RPS

Luca Raffini

gante, seguito dalla *Generalitat*. Quest'ultimo, a cui si guarda in alcune regioni italiane, a partire dalla Lombardia, appare finalizzato a distinguere pratiche diverse. L'affitto di interi appartamenti in forma continuativa, magari da parte di proprietari di più appartamenti, e l'affitto in forma saltuaria di camere all'interno dell'appartamento in cui vive il proprietario. Una attività di tipo professionale, la prima, di tipo non professionale, la seconda, e quindi più vicina allo spirito originario della *sharing economy*. Si tratta dell'orientamento assunto dalla Commissione europea, che ha recentemente emanato delle linee guida in cui invita i paesi Eu ad armonizzare le proprie normative in materia, ricorrendo al divieto solo come misura estrema, e puntando, piuttosto, a distinguere l'attività accessoria, di tipo non professionale, dall'attività professionale e a tempo pieno, stabilendo condizioni meno onerose e regole meno stringenti per chi rientra nella prima fattispecie, ma affermando una serie di limiti, oltre i quali l'attività esercitata viene considerata professionale. Si tratta di una strategia con cui si intende distinguere tra le diverse anime dell'economia della condivisione, favorendone gli elementi virtuosi e scoraggiandone gli usi impropri.

6. Conclusioni

Deistituzionalizzazione, disintermediazione, individualizzazione, sviluppo di inedite forme di azione sociale ed economica, fondate sulla connessione e sulla condivisione, sono tratti distintivi delle nuove pratiche relazionali sviluppate negli ambienti digitali. È questo il terreno di sviluppo dell'economia della condivisione che, come abbiamo argomentato, è ambito per eccellenza dell'innovazione tecnologica e del mutamento sociale, ma le cui pratiche non rientrano, in toto, nella sfera dell'innovazione sociale, se con questa si intende l'introduzione di pratiche esplicitamente e prioritariamente orientate a produrre benefici per la società. Al contrario, reticolarità, orizzontalità e condivisione possono essere utilizzate come, legittimo, strumento di massimizzazione del profitto individuale, seppur nutrendosi di nuova sensibilità e nuovi approcci relazionali. È il caso, tra gli altri, di *Airbnb*, la cui irruzione nel mercato degli alloggi, facilitata da una fisiologica lacuna legislativa, ha permesso alla società di raggiungere brevemente una posizione di oligopolio e di esercitare una funzione di «distribuzione creativa» rispetto al mercato tradizionale. A fronte dell'impatto tra-

sformativo generato, che nelle grandi città è particolarmente acuto, il legislatore è chiamato a intervenire ricercando un equilibrio tra esigenze diverse. Le rivendicazioni da parte degli operatori del settore dell'accoglienza – di cui è però necessario distinguere i richiami al rispetto delle norme, dei requisiti di sicurezza, dei diritti dei lavoratori, dalle comprensibili spinte alla preservazione delle prerogative acquisite, che però rappresentano una rivendicazione di categoria – (Biale, 2015); il contrasto a ogni forma di illegalità e di sfruttamento del lavoro, che rischia di prosperare, in un contesto di ampliamento della sfera dell'economia irregolare; la capacità di cogliere e di promuovere il contributo all'innovazione, che indubbiamente caratterizza queste esperienze, con la capacità di regolarla, promuovendone gli effetti in termini di innovazione sociale. Per fare questo, le trasformazioni indotte da *Airbnb*, così come in generale dalle pratiche di economia della condivisione, devono essere pensate all'interno di una visione complessiva e prospettica della città, che ripensa i suoi spazi, le sue relazioni, le sue pratiche, in relazione alle esigenze e ai diritti sociali, politici, economici, culturali, abitativi, dei suoi abitanti. Si tratta di fenomeni che apportano reali elementi di innovazione, ma che non possono essere lasciati all'autoregolazione, pena il rischio che il loro carattere *disruptive* si traduca in forme di deregolamentazione. La deregolamentazione non è innovazione sociale. Alimenta l'aumento delle disuguaglianze sociali, incrementa la rendita, depaupera e marginalizza le fasce più povere della cittadinanza.

Riferimenti bibliografici

- Arias Sans A. e Quagliari A., 2016, *Unravelling Airbnb: Urban Perspectives from Barcelona*, in Russo A.P. e Richards G. (a cura di), *Reinventing the Local in Tourism. Producing, Consuming and Negotiating Place*, Channel View Publication, Bristol.
- Belk R., 2014a, *sharing versus pseudo-sharing in web 2.0*, «Anthropologist», vol. 18, n. 1, pp. 7-23.
- Belk R., 2014b, *You are what you can access: Sharing and Collaborative Consumption Online*, «Journal of Business Research», vol. 67, n. 8, pp. 1595-1600.
- Biale E., 2015, *Uber: il costo di un'innovazione senza regole*, «Il Mulino», n. 5, pp. 813-821.
- Borzaga C. e Fazzi L., 2011, *Le imprese sociali*, Carocci, Roma.
- Botsman, R. e Rogers, R., 2010, *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*, Harper Collins, New York.

- Botsman R., 2013, *The Sharing Economy Lacks a Shared Definition*, Fast Company & Inc., disponibile all'indirizzo internet: www.fastcoexist.com/3022028/the-sharing-economy-lacks-a-shared-definition.
- Bower J.L. e Christensen C.M., 1995, *Disruptive technologies: Catching the Wave*, «Harvard Business Review», n. 1, pp. 43-53.
- Cannon S. e Summers L.H., 2014, *How Uber and the Sharing Economy can Win Over Regulators*, «Harvard Business Review», October 13, 2014, disponibile all'indirizzo internet <https://hbr.org/2014/10/how-uber-and-the-sharing-economy-can-win-over-regulators/>.
- Chang A., 2014, *Regulation won't kill the Sharing Economy. We just need New Rules*. «Popular Science», vol. 285, n. 2, pp. 28-28.
- Croft A., 2015, *Ada Colau se enfrenta con AirBnb en su campaña por regular turismo en Barcelona*, «Reuters España», 26 agosto, disponibile all'indirizzo internet: <http://es.reuters.com/article/topNews/idESKCN0QV1P720150826>.
- D'Alisa G., Forno F. e Maurano S., 2015, *Grassroots (Economic) Activism in Times of Crisis: Mapping the Redundancy of Collective Actions*, «Partecipazione e Conflitto», Special Issue, vol. 8, n. 2, 328-342.
- Del Prato F., 2016, *AirBnB. Regolare poco per regolare bene*, Istituto Bruno Leoni Focus, 2 marzo.
- European Commission - Business Innovation Observatory (2013), *The Sharing Economy. Accessibly Based Business Models for Peer-to-Peer Markets*, Case Study 12, Unione europea, 13 settembre.
- Fondazione Unipolis, 2015, *Dalla sharing economy all'Economia collaborativa l'impatto e le opportunità per il mondo cooperativo*, «I quaderni di Unipolis», disponibile all'indirizzo www.fondazioneunipolis.org/wp-content/uploads/2015/12/Ricerca-Economia-collaborativa-e-Cooperazione.pdf.
- Giesler M., 2006, *Consumer Gift Systems*, «Journal of Consumer Research», vol. 33, n. 2, pp. 283-290.
- Guttentag D., 2015, *Airbnb: Disruptive Innovation and the Rise of an Informal Tourism Accommodation Sector*, «Current Issues in Tourism», vol. 18, n. 12, pp. 1192-1217.
- Hamari, J., Sjöklint M. e Ukkonen A., 2015, *The Sharing economy: Why People Participate in Collaborative Consumption*, Social Science Research Network, Rochester.
- Kim J., Yoon Y. e Zo J.H., 2015, *Why People Participate in the sharing economy: A Social Exchange Perspective*, «PACIS 2015 Proceedings», Paper n. 76, disponibile all'indirizzo internet: <http://aisel.aisnet.org/pacis2015/76>.
- Kostakis V. e Bauwens M., 2014, *Network Society and Future Scenarios for a Collaborative Economy*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingtoke.
- Lauterbach D., Truong H., Shah T. e Adamic L., 2009, *Surfing a Web of Trust: Reputation and reciprocity on CouchSurfing.com*, «IEEE SocialCom», n. 4, pp. 346-353.
- Matofska B., 2015, *What we known about the global sharing economy*, disponibile all'indirizzo internet: www.compareandshare.com/what-we-known-about-the-global-sharing-economy%2F.

- Murray R., Caulier-Grice J. e Mulgan G., 2010, *The Open Book of social Innovation*, The Young Foundation, Nesta.
- Owyang J., Samuel A. e Grenville A., 2014, *Sharing is the New Buying. How to win in the Collaborative Economy*, Visioncritical, Crowd Companies.
- Phipps L.F., 2015, «A Give and A Take»: *Lived Experiences in a Real Sharing Economy*, «Pitzer Senior Theses», Paper n. 61, disponibile all'indirizzo internet: http://scholarship.claremont.edu/pitzer_theses/61.
- PwC, 2015, *The Sharing Economy*, disponibile all'indirizzo internet: www.pwc.com/en_US/us/technology/publications/assets/pwc-consumer-intelligence-series-the-sharing-economy.pdf.
- Quattrone G., Proserpio D., Quercia D., Capra L. e Musolesi M., 2016, *Who Benefits from the «Sharing» Economy of Airbnb?*, Proceedings of the 26th International Acm Conference on World Wide Web.
- Raffini L., 2014, *La politica online alla prova della democrazia*, in Alteri L. e Raffini L. (a cura di), *La nuova politica. Mobilitazioni, movimenti e conflitti in Italia*, EdiSes, Napoli, pp. 161-190.
- Raffini L., 2015, *Volontariato e impresa sociale. L'innovazione sociale come risposta alla crisi*, E-book Cesvot.
- Rainie L. e Welmann B., 2013, *Networked. The New Operating System*, The Mit Press, Londra.
- Rampell C., 2015, *The Dark Side of Sharing Economy Jobs*, «The Washington Post», disponibile all'indirizzo internet: www.washingtonpost.com/opinions/catherine-rampell-the-dark-side-of-sharing-economy-jobs/2015/01/26/4e05daec-a59f-11e4-a7c2-03d37af98440_story.html.
- Rifkin J., 2001, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Mondadori, Milano.
- Rodrigues R. e Druschel P., 2010, *Peer-to-Peer systems*, «Communication of the ACM», vol. 53, n. 10, pp. 72-82.
- Schor J. e Fitzmaurice C.J., 2014, *Collaborating and Connecting: The Emergence of the Sharing Economy*, in Reisch L.A. e Thøgersen J. (a cura di), *Handbook of Research on Sustainable Consumption*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 410-425.
- Tomalty R., 2014, *Ours is Better than yours*, «Alternative Journal», vol. 40, n. 2, pp. 18-19.
- Zvolska L., 2015, *Sustainability Potentials of the Sharing Economy. The Case of aC-commodation Sharing Platforms*, «IEEE Thesis», n. 31, disponibile all'indirizzo internet <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=8055286&fileId=8055287>.
- Wang C. e Zhang P., 2012, *The Evolution of Social Commerce: The People, Management, Technology, and Information Dimensions*, «Communication of the Association for Information Systems», vol. 31, n. 1, pp. 105-127.
- Wittel A., 2011, *Qualities of Sharing and their Transformation in the Digital Age*, «International Review of Information Ethics», vol. 15, n. 3, pp. 3-8.

Le politiche urbane e gli stadi

Simone Tosi

RPS

Da almeno due decenni gli stadi europei hanno intrapreso la strada di una profonda trasformazione. Oltre che nelle esigenze del calcio contemporaneo, tale trasformazione ha radici anche nei cambiamenti in atto nel campo delle politiche urbane. Gli stadi moderni sono oggi assai più che un mero spazio all'interno del quale assistere alla partita. Sempre più essi divengono luoghi privati, costruiti come efficienti cash machine

destinate a un ampio spettro di attività di consumo. Questi cambiamenti promuovono nuovi pubblici di clienti con ampie capacità di spesa, assai diversi dai tifosi tradizionali. Lo stadio è dunque un luogo entro cui si affermano dinamiche commerciali e di gentrificazione, in un quadro ben più ampio e generalizzato di mercificazione dello spazio pubblico comune a molte città contemporanee.

1. Premessa

Le profonde trasformazioni delle politiche urbane che hanno investito negli ultimi decenni le città contemporanee hanno coinvolto – come documentato da un ampio e articolato dibattito (Pasqui, 2011) – tanto le forme e i modi di costruzione delle politiche e gli attori coinvolti nella loro costruzione, quanto gli stessi contenuti di policy e gli esiti prodotti. Questo articolo si propone di leggere alcuni dei tratti di queste nuove politiche alla luce di uno specifico manufatto urbano: gli stadi di calcio.

Guardare le politiche urbane attraverso la lente degli stadi fornisce certamente una prospettiva specifica e parziale. Tuttavia uno sguardo anche rapido alle particolarità di questo oggetto, e alle sue attuali trasformazioni, suggerisce alcuni possibili vantaggi di questa prospettiva di analisi.

Un primo vantaggio risiede proprio nel carattere ludico – e dunque apparentemente secondario – di questo tipo di strutture. Va da sé che gli stadi, e in generale le politiche sportive, non costituiscono un terreno di policy particolarmente rilevante nella maggior parte delle

agende politiche urbane. La perifericità rispetto al dibattito più ordinario mette tali oggetti in una posizione parzialmente riparata dalle contrapposizioni ideologiche che caratterizzano invece il dibattito su temi ritenuti «cruciali». In fondo il calcio è solo un gioco, e il dibattito che lo circonda pare possa restarsene comodamente al riparo da più impegnative riflessioni, quelle che inevitabilmente rimandano alle grandi alternative (relative all'eguaglianza, alla libertà, alla cittadinanza, ecc.), che vengono messe in gioco dai temi centrali nelle politiche urbane: il lavoro, l'istruzione, la salute, la casa.

Inoltre gli stadi sono da alcuni anni soggetti a trasformazioni – in direzioni ampiamente convergenti in tutti i paesi occidentali – le cui tempistiche coincidono in modo assai preciso con quelle con cui si sono andate trasformando le politiche urbane nella maggior parte dei paesi occidentali. Sport e stadi sembrano quindi costituire uno spazio particolarmente adatto a provare a cogliere i segni e a leggere i meccanismi attraverso cui passano le forze trasformative delle città contemporanee.

2. La nuova stagione delle politiche urbane

Una prima dimensione che ha caratterizzato il cambiamento delle politiche urbane a partire dagli anni novanta è quella relativa al cosiddetto passaggio dal *government* alla *governance*. Si tratta di un punto ampiamente discusso che ha uno dei suoi tratti salienti nell'ingresso di attori privati nelle arene del *policy making*, accanto ai – e talvolta in sostituzione dei – tradizionali attori pubblici cui era affidato fino ad allora il compito (la centralità e la legittimazione del controllo) delle politiche locali (Le Galès, 2002; Di Gaetano e Strom, 2003; Halpern e Pollard, 2013).

Le città si sono inoltre trovate ad agire come attori collettivi chiamati a procurarsi in misura ampiamente autonoma le risorse necessarie alla propria «manutenzione» e al proprio sviluppo. Il mutato quadro economico affermatosi negli ultimi decenni del secolo scorso e il diffondersi di un quadro ideologico di tipo neoliberista hanno enfatizzato i benefici di una dinamica urbana competitiva nella quale le città agissero alla stregua di imprenditori mobilitati nell'attrazione di risorse, in competizione con altri attori urbani (Brenner e Theodore, 2002; Buck e al., 2005). La trasformazione imprenditoriale delle città ha favorito la diffusione di politiche urbane incentrate sulla costruzione di *branding*

urbani efficaci nell'attrarre investitori e visitatori. Si sono così sviluppate, a ogni scala territoriale, iniziative orientate a produrre e comunicare immagini – più o meno definite, più o meno unitarie – delle diverse città (Eisinger, 2000). Alcune città hanno enfatizzato la loro vocazione culturale attraverso il potenziamento – talvolta una vera e propria costruzione *ex novo* – di risorse museali, il sostegno a festival culturali, artistici, ecc. Altre hanno puntato sulla valorizzazione di eccellenze locali – di tipo produttivo, paesaggistico, storico – per qualificare positivamente il territorio e promuovere gli elementi di unicità. La scala e il grado di complessità di queste «politiche degli eventi» possono essere diversi. Vi sono iniziative che rimandano a programmi europei proposti annualmente (Città europee della cultura) o che si inseriscono nell'ambito di *happening* mondiali ricorrenti (Expo), mentre altre sono prodotte autonomamente a livello delle singole città in una definizione di agende urbane locali (Festival cinematografici o letterari, mostre-mercato, ecc.) (Evans, 2003).

La necessità di comunicare in modo efficace gli elementi attrattivi delle città è spesso associata al ricorso a immagini evocative di ciò che la città intende dire di sé. In questo senso si osserva un massiccio ricorso all'uso iconico di manufatti urbani, adattati – o espressamente costruiti – per potere comunicare una certa «aria della città» (Zukin, 2012). I nuovi quartieri commerciali o d'affari di città intenzionate a comunicare il loro lato economicamente dinamico (come nel caso dell'area Porta Nuova - Garibaldi a Milano, con le sue torri e i suoi «boschi verticali») o i nuovi complessi museali di città post industriali (per esempio il Guggenheim a Bilbao o il Porto antico di Genova) vengono così affidati alle idee progettuali di famose archistar chiamate a incidere profondamente il loro segno in un nuovo corso urbano destinato a circolare *urbi et orbi* (McNeill, 2008; Speake, 2007).

Infine, un ulteriore tratto distintivo delle recenti politiche urbane è quello della rilevanza che assumono gli spazi dedicati al consumo. Sempre più spesso le strutture e gli spazi urbani vengono trasformati in senso commerciale o orientato al *leisure*. La sostituzione delle piazze urbane con i *mall* post moderni, la costruzione di «parchi a tema» e, in termini più generali, la produzione di spazi dedicati a *leisure* e consumo diviene strumento privilegiato delle strategie urbane nella competizione tra città per l'attrazione di risorse (Hannigan, 1998; Zukin, 1998). Questo affiancamento garantisce la sostenibilità delle politiche e la remuneratività per gli attori privati che concorrono a promuoverle: ma è opportuno registrarne anche, più in generale, la coerenza con il

RPS

Simone Tosi

quadro ideologico e le trasformazioni sociali complessive nella direzione della «postmodernità» e con la crescente centralità dei consumi propria della società «postindustriale» (MacLeod e Jones, 2011; Crewe e Beaverstock, 1998).

3. *Le politiche urbane e gli stadi*

Gli stadi di calcio incorporano, in modo spesso assai netto, il senso delle tendenze sopra descritte.

Il modello di stadio attualmente prevalente in Europa presenta caratteristiche che lo rendono profondamente differente dal modello in auge fino agli anni novanta (King, 2010). Il modello tradizionale si qualificava per due aspetti. Il primo attiene al modello di gestione: gli stadi erano strutture pubbliche, costruite da e di proprietà di un ente pubblico (in genere dell'ente locale comunale) che lo concedeva, di solito in locazione, alle squadre di calcio. Un secondo tratto ricorrente riguarda la destinazione funzionale: essenzialmente lo svolgimento di incontri calcistici cui occasionalmente potevano aggiungersi sporadici eventi sportivi «extra-calcistici» e qualche altro evento di massa (concerti o altri raduni di vario genere che raccolgano folle ingenti).

Entrambe queste caratteristiche dello stadio tradizionale risultano oggi modificate. Si è affermato un modello gestionale di tipo privatistico che prevede che lo stadio sia di proprietà del club che lo utilizza. In Italia gli stadi di questo tipo sono ancora un numero ristretto (Reggiana, Juventus, Udinese) ma vi sono progetti di molti club in diverse città (Roma, Firenze, Napoli, Palermo, ecc.). E molte strutture sportive nella maggior parte dei paesi europei seguono ormai il modello dello stadio privato di proprietà del club: l'Allianz Arena del Bayern Monaco, l'Emirates Stadium dell'Arsenal a Londra, l'Old Trafford del Manchester United, Il Santiago Bernabeu del Real Madrid, l'Amsterdam Arena dell'Ajax e così via. Anche sul piano funzionale, le nuove strutture costruite negli ultimi venti-trenta anni hanno dismesso il modello monofunzionale di stadio come spazio utilizzato esclusivamente in occasione di partite di calcio. Gli stadi attuali (*integrati*) vengono progettati per ospitare una serie molto ampia di attività e per potere funzionare 365 giorni all'anno (Cacciari e Giudici, 2010).

3.1 I club calcistici attori delle politiche

La trasformazione degli stadi origina certamente dai mutamenti da tempo in atto nel calcio moderno, ma parla chiaramente anche delle nuove tendenze delle politiche urbane (Palvarini e Tosi, 2013a).

L'iniziativa privata dei club sportivi nella progettazione, nella costruzione e nella gestione dei nuovi grandi stadi integrati di proprietà introduce questo tipo di attori nell'arena dei *policy maker* urbani. Come si è visto, i nuovi stadi non si limitano a ridisegnare campi di gioco e spalti. Al contrario, essi si inseriscono in ampie operazioni di ridisegno di complessi territori, intervenendo e modificando intere parti della città: con la possibilità di influenzare in modo decisivo le linee dello sviluppo urbano (Jones, 2001; Spirou e Bennett, 2002; Thornley, 2002).

I maggiori club sportivi appaiono oggi veri e propri attori economici globali, dotati di capitali transnazionali, attivi in settori economici assai diversificati e ampiamente eccedenti il solo ambito sportivo, ma fortemente interessati a un radicamento territoriale e a salde connessioni con gli attori del governo locale. In ambito urbano i club sportivi partecipano spesso (o assumono il ruolo) di operatori immobiliari, coinvolti in progetti che vanno ben oltre la costruzione di «semplici stadi».

In molti casi la stessa riqualificazione di aree problematiche (dismesse o degradate) è affidata a uno sviluppo immobiliare ed economico che ha come fulcro la costruzione di un nuovo stadio integrato di proprietà.

A Londra, il nuovo Emirates Stadium dell'Arsenal ha coinvolto un'ampia area della città in una profonda opera di riqualificazione. Oltre alla costruzione della nuova struttura, si è proceduto alla ricollocazione di numerosi uffici pubblici per rivitalizzare un'adiacente area degradata. Inoltre l'area del vecchio stadio di Highbury, poco distante, è stata profondamente riconvertita. Parte delle storiche tribune è stata adattata a loft e sono state create numerose nuove abitazioni oltre a spazi commerciali. Il campo di gioco è divenuto un ampio giardino sotto cui sono collocati un centro fitness e una piscina. Sono stati inoltre creati servizi per il quartiere tra cui un asilo, un centro sportivo che promuove programmi di recupero basati sull'attività sportiva per giovani in difficoltà e residenze universitarie. Nella riqualificazione le facciate fronte strada del vecchio stadio sono state lasciate intatte per il loro peculiare valore storico e per l'interesse dello stile *art deco* che le caratterizza. La costruzione dell'Emirates Stadium ha dato quindi un

nuovo volto e nuova vita a quest'area, facendo di una zona «in crisi» un polo urbano di grande capacità attrattiva¹.

Anche in Italia l'ampiezza delle conseguenze dei nuovi stadi sulle aree urbane coinvolte dalle operazioni è evidente. Nel caso torinese del nuovo Juventus Stadium l'operazione si estende a un'area assai più ampia di quella occupata dallo stadio e dalle strutture a esso strettamente connesse. Il progetto ha previsto, accanto allo stadio, un centro commerciale su una superficie di 35.000 metri quadri, con 58 negozi, un ipermercato, megastore specializzati e un'area food con bar e ristoranti. In un secondo step (2013-2017) Juventus ha acquisito dal Comune di Torino ulteriori 180.000 metri quadri di terreni contigui allo stadio, su cui sorgono la sede sociale del club, un training center con 4 campi di gioco dedicato agli allenamenti della prima squadra, il Media Centre del club, un *concept store* con ristoranti, negozi, spazi per l'intrattenimento e centri fitness/wellness, un ulteriore edificio destinato a servizi complementari di commercio e ristorazione, un albergo a quattro stelle con circa 155 stanze e una scuola internazionale (Palvarini e Tosi, 2013b). Intorno al progetto di stadio si incardina dunque una vera e propria cittadella commerciale e ricreativa con attrazioni che hanno solo in parte a che fare con l'originaria vocazione del club sportivo.

3.2 *Eventi sportivi e paesaggi iconici*

L'ingresso degli attori sportivi nel *policy making* urbano è la risultante di diversi fattori. Da una parte giocano le nuove condizioni del «calcio spettacolo» e il tipo di configurazioni societarie – composite per tipo di business e con stakeholder globali – che hanno assunto i club sportivi (Giulianotti e Robertson, 2012). Dall'altra occorre considerare il ruolo che, nella dinamica competitiva tra città, hanno assunto gli eventi urbani – «grandi» ma non solo – e lo spazio che in questo ambito occupano gli eventi sportivi. *Happening* sportivi come Olimpiadi o Campionati mondiali di calcio sono importanti motori di trasformazione urbana (Hall, 2006). Nell'organizzazione di questi eventi le città ospitanti mettono in atto vaste operazioni di riorganizzazione degli spazi urbani, in parte individuando linee strategiche proprie e in parte

¹ Per un approfondimento si rinvia agli indirizzi internet: www.theguardian.com/sport/gallery/2009/sep/19/architecture-arsenal; www.arsenal.com/history/arsenal-stadium-highbury/highbury-square (ultimo accesso 3/4/2016).

assumendo le indicazioni dettate dagli attori sportivi internazionali – quali Cio, Fifa, Uefa. – responsabili della competizione sportiva (Klausser, 2012; Costa, 2013).

La capacità di una città di mettere in circolazione un'immagine di sé come «città sportiva» costituisce un elemento diffuso e ricorrente. Il fatto di possedere una dotazione di strutture sportive di elevato livello – oltre a comunicare l'immagine di città moderna e dinamica – rende un luogo eleggibile a sede di eventi sportivi, siano grandi eventi come le Olimpiadi o importanti gare internazionali. Città sede di eventi olimpici hanno rilanciato il loro marchio urbano proprio a partire dall'occasione fornita dall'evento sportivo. Barcellona è probabilmente la città che meglio ha saputo cogliere l'opportunità offerta dalle Olimpiadi, sia in termini di finanziamenti che per la grande attenzione mediatica sulla competizione, procedendo a una profonda trasformazione urbanistica, ma anche a un'aggressiva ricollocazione del proprio *branding* nello spazio internazionale (Fussey e al., 2012).

I nuovi stadi assumono spesso un ruolo di primo piano in questi processi di ridefinizione dell'immagine urbana. Città come Manchester o Torino hanno tra gli elementi di maggiore attrattività turistica proprio i loro stadi. Si tratta di strutture che arrivano ad assumere un carattere iconico. La loro progettazione è spesso affidata ad archistar in grado di potenziarne la visibilità mediatica. Norman Foster si è occupato del *restyling* del Camp Nou a Barcellona, ha progettato il nuovo Wembley di Londra ed è incaricato del Lusail Iconic Stadium sede della cerimonia inaugurale e delle finali dei Mondiali in Qatar 2022; Herzog & de Meuron hanno firmato l'Allianz Arena di Monaco e l'olimpico «Nido d'uccello» di Pechino; a Zaha Hadid era stato affidato il New National Stadium di Tokyo e l'Al Wakrah Stadium in Qatar (Trumpbour, 2006; Horne, 2011).

Alcuni stadi sono in grado di evocare l'idea di una città anche presso un pubblico non strettamente legato al calcio. San Siro come «Scala del calcio» milanese, il Santiago Bernabeu a Madrid, Wembley Stadium a Londra.

3.3 Gli stadi come luoghi di consumo

Anche la centralità dei processi di consumo e del *leisure* nelle politiche urbane ha negli stadi una sua imponente manifestazione. L'esperienza della partita risulta intrecciata profondamente con pratiche sociali che possono essere descritte con le categorie interpretative dello shop-

ping, sempre più contornata da una serie di offerte di consumo, più o meno connesse al *core business* del calcio (Giulianotti, 2002; 2005). All'interno dello stadio, come si è detto, trovano posto negozi di gadget, raffinati ristoranti, spazi allestiti con consolle elettroniche dove vengono organizzate gare di videogame in collaborazione con le aziende produttrici. L'intero stadio finisce per assomigliare a un centro commerciale a tema, il cui fuoco principale rimane ovviamente la partita, ma orientato a moltiplicare gli atti di acquisto che possono essere immaginati a contorno della partita stessa. E come in molti centri commerciali vi si possono trovare servizi di animazione e di custodia dedicati ai bambini più piccoli in modo da consentire al resto della famiglia di godere indisturbati della giornata allo stadio (Palvarini e Tosi, 2013a).

Lo stadio stesso è spesso parte di un'area in cui prevale la vocazione commerciale: integrato in complessi urbanistici che affiancano allo stadio centri commerciali, grandi cinema multi-sala, musei dedicati alle squadre locali. Il calcio e l'area dello stadio divengono così poli di attrazione tematica che fanno leva sul calcio per attrarre un pubblico di consumatori cui vengono offerte disparate occasioni di consumo (Giulianotti, 2011; Dubal, 2010).

I nuovi stadi incarnano così l'obiettivo di catalizzare ampie platee di persone verso forme di consumo più complesse della tradizionale fruizione della partita di calcio. L'integrazione di numerosi spazi per l'intrattenimento e il consumo risponde proprio all'obiettivo di attrarre consumatori sette giorni su sette, facendo degli stadi delle vere e proprie *cash machine* (Zinganel, 2010). Secondo la stessa logica i nuovi stadi tentano di imporsi, spesso con successo, come mete turistiche. Non manca mai un museo dedicato alla storia del club «di casa» e vengono organizzati tour alla scoperta dei luoghi normalmente non accessibili ai tifosi (tribune vip, spogliatoi, terreno di gioco).

4. Tifosi, cittadini

Questi cambiamenti implicano profondi cambiamenti del tipo di pubblico cui gli stadi si rivolgono. Le nuove strutture polifunzionali mirano ad attrarre nuovi target, selezionati più per la capacità di consumo che per l'identificazione e il sostegno alla squadra: più clienti che tifosi (Giulianotti, 2002; Bazell, 2015). Grande attenzione è riservata alla clientela *corporate* e alle famiglie, cioè i segmenti considerati maggior-

mente redditizi. In questo quadro i tifosi «vecchia maniera» vedono drasticamente ridotto i loro tradizionali spazi. Le nuove politiche dei club spingono verso una «gentrificazione» del pubblico, sia attraverso un sensibile aumento del costo dei biglietti, sia attraverso una progressiva normalizzazione delle pratiche di tifo, introdotte negli ultimi anni come misure di contrasto al tifo violento (videosorveglianza, contrasto a forme di tifo eccentriche e controllo preventivo delle coreografie, rigida organizzazione delle procedure di accesso e utilizzo dello stadio tramite tornelli, obbligo di assistere alla partita stando seduti, tessera del tifoso, biglietti nominali ecc.) (Sale, 2010; Robinson, 2010). I meccanismi espulsivi che operano dentro lo stadio nei confronti dei tifosi *low-budget* assomigliano strettamente a quelli osservabili più in generale negli spazi urbani di molte città. I processi di gentrificazione trasformano aree sempre più vaste delle città, coinvolgendo dapprima i centri urbani ed estendendosi successivamente a quartieri relativamente periferici (Semi, 2015). Il diffondersi della gentrificazione urbana – che da un certo punto in poi ha potuto godere di un più diretto sostegno da parte della pianificazione pubblica (Lees, Slater e Wily, 2008) – realizza la logica di una «produzione dello spazio per utenti progressivamente più ricchi» (Hackworth, 2002, p. 815).

Lo stadio non è che uno dei molti spazi urbani che vedono ridefinire le loro funzioni secondo le direttrici sopra ricordate (Hannigan, 1998). La costruzione di spazi pensati per un ceto medio di cittadini-consumatori, acquirenti di esperienze di svago e consumo, è una costante di gran parte delle città contemporanee che produce – per differenza – una sempre più esplicita «definizione» delle popolazioni che in questo tipo di spazi non risultano gradite (migranti, accattoni, «nomadi», prostitute, «tossici»: Pitch, 2013) o che non rappresentino l'ideale del «buon consumatore».

Lo stadio agisce come una potente leva attraverso cui territori fragili e socialmente complessi sono sottoposti a processi di normalizzazione e bonifica. Non di rado gli stessi quartieri entro cui si collocano gli stadi sono coinvolti da dinamiche di «gentrificazione» (Spirou e Bennett, 2002). Le nuove strutture sportive vengono utilizzate per rimettere ordine e restituire decoro ad aree degradate, sia sul piano urbanistico che sociale. In nome dei risultati sportivi, della sostenibilità economica e dei budget dei club, del contrasto alla violenza delle tifoserie vengono messe in campo azioni, dentro e attorno allo stadio, che risultano punitive e che dispiegano effetti espulsivi nei confronti dei ceti meno abbienti e dei gruppi sociali marginalizzati (Palvarini e Tosi, 2013a).

RPS

Simone Tosi

Si tratta di dinamiche del tutto coerenti con un'immagine della città che a ragione è stata vista come esito dello sviluppo urbano del neoliberalismo (MacLeod, 2002; Smith, 2002; Harvey, 2007), incentrata sul consumo e sulla mobilità urbana di ceti sociali affluenti. I nuovi stadi integrati di proprietà contribuiscono a definire normativamente il ruolo di cittadino, affermandone, in positivo, le caratteristiche desiderabili e, in negativo, quelle stigmatizzanti.

Riferimenti bibliografici

- Bazell M., 2015, *Stadi o teatri? Il modello inglese e l'anima persa del calcio*, Eclettica Edizioni, Massa.
- Brenner N. e Theodore N. (a cura di), 2003, *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Buck N., Gordon I., Harding A. e Turok I. (a cura di), 2005, *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion, and Governance*, Palgrave Macmillan, New York.
- Cacciari S. e Giudici L. (a cura di), 2010, *Stadio Italia. I conflitti del calcio moderno*, La Casa Usher, Firenze.
- Costa G., 2013, *Social Impacts, Prons and Cons of Hosting Mega Sporting Events, Focusing on a Global South City*, «Territorio», vol. 64, n. 1, pp. 19-27.
- Crewe L. e Beaverstock J., 1998, *Fashioning the city: Cultures of consumption in contemporary urban spaces*, «Geoforum», vol. 29, n. 3, pp. 287-308.
- Di Gaetano A. e Strom E., 2003, *Comparative Urban Governance: An Integrated Approach*, «Urban Affairs Review», vol. 38, n. 3, pp. 356-395.
- Dubal S., 2010, *The Neoliberalization of football: Rethinking Neoliberalism through the Commercialization of the Beautiful Game*, «International Review for the Sociology of Sport», vol. 45, n. 2, pp. 123-146.
- Eisinger P., 2000, *The Politics of Bread and Circuses: Building the City for the Visitor Class*, «Urban Affairs Review», vol. 35, n. 3, pp. 316-333.
- Evans G., 2003, *Hard-Branding the Cultural City - from Prado to Prada*, «International Journal of Urban and Regional Research», vol. 27, n. 2, pp. 417-440.
- Fussey P., Coaffee J., Armstrong G. e Hobbs D., 2012, *The Regeneration Games: Purity and Security in the Olympic City: The Regeneration Games*, «The British Journal of Sociology», vol. 63, n. 2, pp. 260-284.
- Giulianotti R., 2002, *Supporters, Followers, Fans, and Flaneurs: A Taxonomy of Spectator Identities in Football*, «Journal of Sport & Social Issues», vol. 26, n. 1, pp. 25-46.
- Giulianotti R., 2005, *Sport Spectators and the Social Consequences of Commodifica-*

- tion: Critical Perspectives from Scottish Football*, «Journal of Sport and Social Issues», vol. 29, n. 4, pp. 386-410.
- Giulianotti R., 2011, *Sport Mega Events, Urban Football Carnivals and Securitised Commodification: The Case of the English Premier League*, «Urban Studies», vol. 48, n. 15, pp. 3293-3310.
- Giulianotti R. e Robertson R., 2012, *Mapping the Global Football Field: A Sociological Model of Transnational Forces within the World Game: Mapping the Global Football Field*, «The British Journal of Sociology», vol. 63, n. 2, pp. 216-240.
- Hackworth J., 2002, *Postrecession Gentrification in New York City*, «Urban Affairs Review», vol. 37, n. 6, pp. 815-843.
- Hall M. C., 2006, *Urban entrepreneurship, Corporate Interests and Sports Mega-events: The Thin Policies of Competitiveness within the Hard Outcomes of Neoliberalism: Urban Entrepreneurship, Corporate Interests and Sports Mega-events*, «The Sociological Review», n. 54, pp. 59-70.
- Halpern C. e Pollard J., 2013, *Les acteurs de marché font-ils la ville?*, «EspaceTemps.net», disponibile all'indirizzo internet: www.espacestemp.net/articles/les-acteurs-de-marche-font-ils-la-ville.
- Hannigan J., 1998, *Fantasy City: Pleasure and Profit in the Postmodern Metropolis*, Routledge, Londra e New York.
- Harvey D., 2007, *Neoliberalism and the City*, «Studies in Social Justice», vol. 1, n. 1, pp. 2-13.
- Horne J., 2011, *Architects, Stadia and Sport Spectacles: Notes on the Role of Architects in the Building of Sport Stadia and making of World-Class Cities*, «International Review for the Sociology of Sport», vol. 46, n. 2, pp. 205-227.
- Jones C., 2001, *A Level Playing Field? Sports Stadium Infrastructure and Urban Development in the United Kingdom*, «Environment and Planning», vol. 33, n. 5, pp. 845-861.
- King A., 2010, *The New European Stadium*, in Frank S. e Steets S. (a cura di), *Stadium Worlds. Football Space and the Built Environment*, Routledge, Londra e New York, pp. 19-35.
- Klauser F. R., 2012, *Interpretative Flexibility of the Event-City: Security, Branding and Urban Entrepreneurialism at the European Football Championships 2008*, «International Journal of Urban and Regional Research», vol. 36, n. 5, pp. 1039-1052.
- Lees L., Slater T. e Wyly E., 2008, *Gentrification*, Routledge, Londra e New York (1ª ed.).
- Le Galés P., 2002, *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- MacLeod G., 2002, *From Urban Entrepreneurialism to a «Revanchist City»? On the Spatial Injustices of Glasgow's Renaissance*, «Antipode», vol. 34, n. 3, pp. 602-624.
- MacLeod G. e Jones M., 2011, *Renewing Urban Politics*, «Urban Studies», vol. 48, n. 12, pp. 2443-2472.

- McNeill D., 2008, *The Global Architect: Firms, Fame and Urban Form*, Routledge, Londra e New York.
- Palvarini P. e Tosi S., 2013a, *Globalisation, Stadiums and the Consumerist City: The Case of the New Juventus Stadium in Turin*, «European Journal for Sport and Society», vol. 10, n. 2, pp. 161-180.
- Palvarini P. e Tosi S., 2013b, *Stadiums as Studios: How the Media Shape Space in the New Juventus Stadium*, «First Monday», vol. 18, n. 11, disponibile all'indirizzo internet: <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/4959/3791>.
- Pasqui G., 2011, *Un ciclo politico al tramonto: perché l'innovazione delle politiche urbane in Italia non ha funzionato*, «Territorio», n. 57, pp. 147-154.
- Pitch T., 2013, *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Laterza, Bari-Roma.
- Robinson J. S. R., 2010, *The Place of the Stadium: English Football beyond the Fans*, «Sport in Society», vol. 13, n. 6, pp. 1012-1026.
- Sale A., 2010, *Etnografia di uno spazio conteso. L'ordine pubblico negli stadi tra Italia e Gran Bretagna*, «Etnografia e Ricerca Qualitativa», n. 1, pp. 61-86.
- Semi G., 2015, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, il Mulino, Bologna.
- Smith N., 2002, *New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy*, «Antipode», vol. 34, n. 3, pp. 427-450.
- Speake J., 2007, *Sensational cities*, «Geography», vol. 92, n. 1, pp. 3-12.
- Spiro C. e Bennett L., 2002, *Revamped Stadium... New Neighborhood?*, «Urban Affairs Review», vol. 37, n. 5, pp. 675-702.
- Thornley A., 2002, *Urban Regeneration and Sports Stadia*, «European Planning Studies», vol. 10, n. 7, pp. 813-818.
- Trumpbour R. C., 2006, *The New Cathedrals: Politics And Media in the History of Stadium Construction*, Syracuse University Press, Syracuse.
- Zinganel M., 2010, *The Stadium as Cash Machine*, in Frank S. e Steets S. (a cura di), *Stadium Worlds. Football Space and the Built Environment*, Routledge, Londra e New York, pp. 77-97.
- Zukin S., 1998, *Urban Lifestyles: Diversity and Standardisation in Spaces of Consumption*, «Urban Studies», vol. 35, n. 5-6, pp. 825-839.
- Zukin S., 2012, *Competitive Globalization and Urban Change: The Allure of Cultural Strategies*, in Chen X. e Kanna Ah. (a cura di), *Rethinking Global Cities: Insights from Secondary Urban Centers*, Routledge, Londra e New York, pp. 17-34.

Un nuovo sviluppo in risposta ai bisogni delle persone e del territorio

Gaetano Sateriale

RPS

L'Unione europea a 28 paesi membri è il maggior produttore di ricchezza del mondo: il più grande importatore e il più grande esportatore di beni e servizi. È un gigante economico inconsapevole (e un nano politico). Le politiche economiche fondate sulla «austerità accrescitiva» e il fiscal compact condannano l'Europa a una bassa crescita e a una disoccupazione strutturale. La specializzazione manifatturiera europea è progressivamente in competizione con quella asiatica (sia nella gamma alta della produzione che in quella bassa). Nel frattempo la crisi ha cambiato i bisogni sociali e ridotto gli investimenti sul welfare. L'assenza di politiche industriali di indirizzo e il contenimento della spesa pubblica hanno portato a un impoverimento progressivo del territorio: per crescita inquinamento e scarsità di manutenzione. L'Europa

ha bisogno di un nuovo «modello di sviluppo» basato sulle sue caratteristiche e le sue vocazioni storico-economiche e orientato ai bisogni delle persone e dei territori (sostenibilità sociale e ambientale). Questo salto di politica non è realistico si compia a partire da decisioni top down. La nuova crescita nasce da risposte locali ai nuovi bisogni (delle persone e dei territori). Da questa domanda si creeranno nuovi mercati su cui orientare le produzioni innovative di merci e servizi. «La domanda locale determinerà l'offerta globale». Il sindacato può essere agente e protagonista di questa svolta con la contrattazione sociale territoriale e la microconcertazione con i governi locali, a partire dalle città.

1. Due considerazioni preliminari

Le carte geografiche costruite secondo la proiezione di Mercatore, come è noto, amplificano la dimensione dell'Europa e del Nord America rispetto a quelle dell'Africa, dell'India, dell'Australia, del Sud America e di tutte le terre che stanno attorno ai tropici. Rappresentano un mondo centrato sull'emisfero Nord (per non dire sul 45° parallelo), rimpicciolendo gli altri continenti anche se sono molto vasti.

Quando parliamo di crisi economica spesso, noi osservatori europei, sembriamo prigionieri della stessa distorsione. Parliamo di globalizzazione, di finanziarizzazione, di disoccupazione e impoverimento viste e descritte sempre dall'Europa e dal Nord America, ritenendo che ovunque nel mondo ci sia crisi, diminuzione del reddito, e del lavoro. In verità non è esattamente così, anzi. Se guardiamo l'andamento del Pil mondiale, ad esempio, ci accorgiamo che negli ultimi dieci anni è sempre cresciuto (a eccezione del solo 2009). Persino il reddito nazionale lordo pro capite tende costantemente ad aumentare. Altrettanto l'occupazione, che nel mondo continua, da anni, a salire.

Naturalmente queste dinamiche non sono omogenee per tutti e racchiudono al proprio interno molte diseguaglianze e molte contraddizioni dilaceranti: milioni di persone vivono (e muoiono) al di sotto dei limiti minimi di sussistenza, il lavoro è spesso minorile, irregolare e forzato, assistiamo a migrazioni più che bibliche tra diverse aree del mondo, vecchi e nuovi colonialismi. Ma negli ultimi decenni grandi contraddizioni non transitorie attraversano anche la parte nord occidentale del globo. E se guardassimo davvero gli scenari economici e sociali dall'alto, dovremmo dire che sta diminuendo il peso relativo dei paesi a economia avanzata rispetto al loro predominio assoluto degli ultimi tre secoli (a partire almeno dalla prima rivoluzione industriale), e non che si sta arrestando, malgrado le fluttuazioni, la crescita economica globale.

A ciò si aggiunga che spesso noi osservatori europei dimentichiamo che l'Europa odierna (a 28 paesi membri) è ancora l'area che produce e consuma maggiore ricchezza nel mondo, davanti agli Stati Uniti e alla Cina, nonché la zona a più alte importazioni ed esportazioni. Basti ricordare che il Pil dell'Unione europea è pari al 25% di quello mondiale, malgrado la sua popolazione sia solo il 7% di quella complessiva e la sua superficie solo il 3%. L'Ue è il più grande mercato di beni e servizi che esista al mondo. Siamo nani politici nonostante il nostro essere giganti economici: in questo ossimoro sta tutta la inadeguatezza delle istituzioni e delle leadership europee.

Le due considerazioni preliminari non sono antinomiche, ma due immagini complementari della realtà all'inizio del terzo millennio. Esse ci servono per dedurre che nel riposizionamento in corso tra le economie mondiali il «destino» dell'Europa (non ancora scritto né in senso positivo né in senso negativo) dipende dalle nuove politiche che l'Unione europea saprà (o non saprà) adottare per superare la sua crisi e darsi un nuovo ruolo (economico e politico) nel mondo.

In altre fasi della storia anche molto recente, gli squilibri strutturali e i salti di egemonia economica così accentuati sono stati accompagnati e risolti da grandi conflitti militari. Per scongiurare una «soluzione» di questo genere, in un momento in cui le scintille di una nuova guerra globale sono già accese, è necessario che l'Europa e gli Usa promuovano politiche economiche e sociali in grado di favorire un sistema di produzione e distribuzione del reddito più diffuso, senza immaginare di poter tornare a status precedenti ormai superati dai fatti: regolare la globalizzazione dell'economia senza bloccarne la crescita. Insomma, è necessaria una nuova Bretton Woods che controlli i mercati, le monete e soprattutto la finanza ed eviti il riprodursi continuo e incontrollato delle crisi (da eccesso speculativo) cui abbiamo assistito negli ultimi anni. Un sistema di regole condiviso da tutti: economie mature ed emergenti. In questa nuova regolazione globale l'Unione europea dovrebbe essere un soggetto attivo e trainante proprio per il peso economico che ha. In grado di rilanciare un proprio ruolo politico a partire dal suo peso economico, se si preferisce. Ovviamente, bisogna ricordare che quando parliamo di Europa dobbiamo intendere un sistema che assuma indirizzi che valgono per tutti gli Stati membri e non solo per quelli (o quello) più forti. Un'Europa con un solo grande paese propulsore (la Germania) e gli altri obbligati a rispettare i vincoli di bilancio a scapito della crescita non è in grado di esercitare nessuna leadership, né per sé né per gli altri continenti. Anzi, finisce per rendere più precaria la crescita economica delle altre aree del mondo, oltre che la propria, e rende il monito di Helmut Kohl ancora molto attuale: è più prudente e utile «europeizzare la Germania» piuttosto che (come in questi anni) «germanizzare l'Europa».

Se queste considerazioni di premessa sono fondate (anche meno fondate di quanto non ritenga chi scrive), non vi è che un modo in Europa per esercitare l'influenza regolatrice necessaria a ridurre le oscillazioni economiche e le disuguaglianze sociali che abbiamo visto manifestarsi nella crisi. Da un lato va calmierato il peso della finanza meramente speculativa attraverso la creazione di forme di protezione e garanzia da parte dell'Unione (e non dei singoli Stati), dall'altro va rilanciata l'economia reale basata sulla produzione di beni e servizi. Ma per far questo è necessario ripartire dalla domanda (dai bisogni che muovono consumi e investimenti), non dagli assetti dell'offerta (dal sistema produttivo esistente). Essere cioè in grado di promuovere innovazione nella produzione di beni e servizi – in Europa e nel mondo – a partire dai bisogni e dalle richieste di quello che è ancora il mer-

cato più grande che esista. Forse può apparire un approccio neomercantile, o persino neo-rinascimentale, se declinato per città e comunità locali, come tenteremo di fare, ma anche le politiche di sviluppo generate da Bretton Woods erano decisamente orientate alla domanda sociale ed economica (consumi e investimenti) interna: rispondevano ai bisogni primari e hanno saputo rilanciare l'economia dei paesi distrutti dalla seconda guerra mondiale (a partire dall'Italia e dalla Germania).

2. Due cambiamenti introdotti dalla crisi (in Europa e in Italia)

Lasciando per un momento da parte le dinamiche economiche e osservando i fenomeni sociali di questi ultimi anni in una logica «micro», dovremmo poter dire che i bisogni delle persone e delle comunità sono cambiati in termini di diffusione e priorità a partire da tre fattori di trasformazione: la crisi economica, le dinamiche demografiche e quelle migratorie. La combinazione di questi fattori tende a produrre nel tempo società con meno persone che lavorano, cittadini più poveri, più anziani, più inurbati, comunità più multietniche e interculturali. In una logica «micro» è anche necessario tenere conto delle tante differenze tra le aree osservate, per storia, gradiente economico, collocazione geografica, infrastrutture esistenti, cultura diffusa. E ricordare che, in Italia, la distanza tra bisogni e servizi in grado di soddisfarli è andata ulteriormente crescendo nella crisi.

Dal punto di vista di un amministratore di Regione o di città, queste trasformazioni dei bisogni non sono neutre. Al contrario esse imporrebbero una riorganizzazione dei servizi di assistenza sociale e della salute oltre che un ripensamento più efficace delle politiche attive per il lavoro. Basti pensare al fatto che l'invecchiamento progressivo della popolazione aumenta enormemente le patologie croniche e le malattie degenerative, oltreché le necessità di assistenza alla non autosufficienza (o alla solitudine).

Da questo punto di vista, non solo il nostro sistema sanitario ospedalocentrico deve essere ripensato, distinguendo tra acuzie e assistenza primaria da un lato, tra intervento in strutture attrezzate e assistenza domiciliare dall'altro; ma il concetto di assistenza sociale generica si deve riempire di nuove funzioni di prevenzione e di supporto a disagi e fragilità non legati unicamente a fattori di salute.

Anche sul versante dell'istruzione e delle competenze molto negli ultimi anni è cambiato nel panorama nazionale. I dati statistici ufficiali

mostrano come ci siano pochi asili nido, che la quota di laureati sulla popolazione italiana è una delle più basse d'Europa, e che la conoscenza «diffusa» e le competenze funzionali e professionali medie siano più basse di quelle necessarie al lavoro e alla cittadinanza (per non dire di una crescita dell'analfabetismo, non solo digitale). Anche in questo caso, un amministratore locale dovrà cercare di riorganizzare le attività di istruzione ed educazione per rispondere a una domanda crescente di conoscenza (non sempre espressa) in fasce d'età che un tempo si consideravano ormai esterne ai percorsi di istruzione.

Altri esempi potrebbero essere portati a supporto della tesi che sono cambiati i bisogni sociali, basti citare l'aumento della mobilità urbana ed extraurbana delle persone, o la diffusione dell'attività sportiva e ricreativa del tempo libero. In definitiva si può ben pensare che siamo in presenza di una nuova domanda di welfare cui è necessario rispondere anche come occasione per riorganizzare il sistema del welfare universale territoriale in forme più mirate ed efficaci.

Un altro cambiamento intervenuto prepotentemente in questi ultimi anni, per un intreccio di fattori di crisi e di sviluppo, è quello che riguarda le condizioni dei territori urbani ed extraurbani. Riduzione della popolazione nelle aree rurali e montuose, scarsa manutenzione della città, inquinamento prodotto e accumulato, abusivismo generano ogni anno disastri ambientali con gravi ripercussioni in termini economici e sociali e perdite di vite umane. A ciò va aggiunto un rischio sismico diffuso cui, da sempre, si è scelto di rispondere a posteriori piuttosto che non preventivamente attraverso l'uso di tecnologie adeguate e servizi di previsione e assistenza nell'emergenza.

Il territorio urbano ed extra urbano rappresenta al contrario una grande potenzialità da valorizzare per la crescita economica e del benessere sociale. L'Italia è il paese al mondo con il maggior numero di siti Unesco («patrimonio dell'umanità»), con una dote ricchissima di città storiche, di musei, di edifici di enorme rilevanza artistica e architettonica, di teatri, di beni culturali. Il paesaggio italiano è uno dei più vari e famosi nel mondo. In questo ambito è necessario e urgente intervenire per arrestare il degrado e valorizzare i beni territoriali e ambientali per il benessere dei cittadini italiani e per promuovere forme di turismo qualificato e sostenibile. Anche nel settore turistico il nostro paese ha perso posizioni, rispetto ai partner europei e ha rinunciato a investire al contrario di quanto hanno fatto la Francia e la Spagna persino in questi anni di crisi.

Sbaglieremmo se pensassimo che questi fenomeni di disinvestimento

e svalorizzazione siano unicamente conseguenza della crisi economica, al contrario essi rispondono a scelte (o non scelte) di politica economica che ha spostato altrove le risorse e gli investimenti fin dalla seconda metà degli anni '90, trascurando innovazione, sostenibilità, manutenzione. Mentre è ormai consolidato che anche nel campo dei «bisogni territoriali» prevenire è meglio (e meno dispendioso) che curare.

La continua e ormai ventennale riduzione delle risorse a disposizione degli enti di governo territoriale (specie dei Comuni ma non solo) ha contribuito a ridurre gli investimenti sul sociale e sul territorio. Anche in questo caso come somma di scelte politiche nazionali compiute prima dei vincoli europei di bilancio indotti e introdotti dalla crisi. Ci troviamo quindi di fronte a una contraddizione crescente tra bisogni che cambiano e si diffondono nel paese e risorse e servizi (alle persone e al territorio) che si contraggono invece che espandersi. Tuttavia sbaglieremmo a pensare che si è esaurita la quantità di risorse spendibili (pubbliche o private che siano). Anzi, siamo tornati a vivere in quella che Keynes chiamava «trappola della liquidità», quando la caduta della domanda aggregata (consumi e investimenti) disincentiva l'impiego delle risorse esistenti malgrado i bassi tassi di interesse. Noi diremmo, più banalmente, che i soldi ci sono ma non vengono spesi perché mancano indirizzi e investimenti pubblici per l'avvio della crescita da un lato, aspettative private di rendimento dall'altro.

Non si può certo tornare a immaginare una spesa pubblica che interviene ovunque senza badare a vincoli di bilancio (locale e nazionale) e senza distinguere tra crescita della spesa corrente e crescita degli investimenti, ma una importante operazione di riorganizzazione della spesa per finalizzare di più e meglio le risorse pubbliche esistenti agli indirizzi di crescita è possibile, necessaria e anche urgente. Ciò non significa, come è stato per anni, taglio indiscriminato e cieco, quanto riproporzionamento convergente tra individuazione dei bisogni – sociali e del territorio – e priorità di spesa. Una sorta di revisione dei bilanci in termini di un'analisi costi benefici di medio periodo, forse con una necessaria cadenza programmatica pluriennale.

3. Due strategie di crescita per un nuovo modello di sviluppo (per l'Europa e l'Italia)

Da questa contraddizione tra espansione dei bisogni sociali e del territorio e contrazione dei servizi è necessario partire. In essa va ricer-

cata la risposta anche al problema del rilancio economico e del modello di sviluppo innovativo da avviare in Europa per arginare una globalizzazione economica più finanziaria che reale e una economia industriale che progressivamente cresce in Oriente più che in Occidente. Si tratta, in fondo, di specializzare maggiormente le economie europee alla soddisfazione della domanda interna (piuttosto che non della domanda di esportazioni) su due campi in cui pure l'Europa, da molti decenni, è un modello anche culturale di riferimento nel mondo: il «welfare state» e la qualità dell'ambiente.

Bisogni delle persone (delle famiglie, delle comunità) e del territorio possono diventare i due driver su cui riorganizzare investimenti, occupazione e reddito. Forse in misure meno accentuate dei cicli economici precedenti ma in maniera certamente più omogenea e meno diseguale.

Il «nuovo modello di sviluppo» da avviare e sperimentare in Europa e in Italia potrebbe essere basato non più sui consumi e le produzioni di massa ma sulle esigenze (i bisogni) delle persone, delle comunità, delle aree dove vivono. Esigenze e bisogni che debbono necessariamente essere affrontati con piattaforme generali di intervento ma capaci poi di adattarsi alle diverse esigenze dei territori, delle comunità, delle persone. Una domanda necessariamente *bottom up* e una offerta che sia in grado di arrivare ai cittadini con efficacia commisurata sui singoli.

Non si tratta certo di introdurre nel sistema europeo un concetto di autosufficienza e di pensare che un'economia autarchica possa essere uno schermo di protezione dalle distorsioni della globalizzazione. Al contrario, l'Europa è in grado (data la sua rilevanza economica) di creare una nuova domanda di tecnologie e di prodotti che modifichi le produzioni attuali in senso innovativo: sia quelle di merci che quelle di servizi, fino alle punte più avanzate dell'industria 4.0. Ovunque essi vengano progettati, realizzati, distribuiti.

Questa domanda di beni e servizi è anche una domanda di maggiore occupazione e di lavoro nuovo da inventare e progettare, sulla base delle esigenze e dei bisogni registrati. Perché sui temi indicati, i bisogni delle persone e dei territori, non dobbiamo solo immaginare un sistema di welfare strutturato, o un intervento in nuove grandi opere contro il dissesto idrogeologico. Si tratta molto spesso di servizi più diffusi e più leggeri da attivare: tecnologie legate alla sensoristica, relazioni con le persone e le comunità, servizi di piccola logistica e di assistenza, reti di protezione che si attivano in caso di emergenza (personale o collettiva) e che restano in *stand by* negli altri momenti. Se si

imbocca questa strada di individuazione dei bisogni e delle possibili risposte si apre un ventaglio molto largo di possibile innovazione tecnologica e di lavoro.

È un modello di sviluppo proponibile anche in Italia?

RPS

UN NUOVO SVILUPPO IN RISPOSTA AI BISOGNI DELLE PERSONE E DEL TERRITORIO

4. Due termometri per misurare la salute del paese

La crisi economica di questi ultimi 7 anni, in Italia, si è portata via ben 9 punti di Pil, ha distrutto il 25% dell'apparato produttivo industriale e ha bruciato un milione di posti di lavoro (6 milioni in Europa). La disoccupazione giovanile condanna una intera generazione a non avere nel lavoro una propria dignità personale e una compiuta identità sociale. Nello stesso tempo destina le imprese a non avere al proprio interno competenze innovative adeguate alle sfide competitive internazionali. Con sempre maggiore frequenza i giovani italiani (specie laureati) vanno all'estero a cercare lavoro. Questo quadro in sé desolante, non sarebbe completo se non si tenesse conto di una vecchia patologia nazionale che con la crisi è andata progressivamente peggiorando: la differenza di reddito, occupazione, condizioni di vita e di lavoro tra Centro-nord e Mezzogiorno d'Italia. La crisi ha peggiorato la situazione generale del paese ma ha anche aumentato le distanze e le diseguaglianze tra le aree geografiche e le comunità.

Il quadro di queste varianze è generale e quasi scoraggiante, basta osservare le statistiche ufficiali Istat sugli indicatori del benessere (Istat, 2016, 2015) declinate in ambito regionale. Reddito, livelli occupazionali, diffusione dei servizi, sanità, assistenza, istruzione, presenza di scuole per l'infanzia, abbandono scolastico, numero di biblioteche (e libri letti per abitante), servizi privati per la ricezione, trasporti pubblici, raccolta dei rifiuti, perdite della rete idrica, abusivismo edilizio, illegalità, criminalità, emigrazione, tutti questi indicatori segnano un netto peggioramento a Sud di Roma e spesso toccano in senso negativo anche le regioni del Centro.

Di fronte a questi dati (purtroppo veri da decenni) spesso si compie un errore di percezione simile a quelli da cui siamo partiti. Si immagina, anche da parte di autorevoli commentatori di materie economiche e sociali, che tutto nel nostro paese andrebbe bene se non fosse per l'arretratezza delle regioni meridionali. Che il Centro-nord sarebbe in grado di competere molto meglio con gli altri paesi europei sul versante economico e produttivo. La verità, per tornare all'Italia, è che

nessuno sviluppo potrà essere solido e duraturo se non si rende il Mezzogiorno «equivalente» al resto delle regioni quanto a capacità propulsiva e attrattiva di investimenti, produzione e lavoro. L'anomalia è nella cronica diseguaglianza tra le aree e lo stato di «benessere» dei loro cittadini. Un paese a «normale» volontà programmatica e «normale» cultura politica dovrebbe (a partire dalle regioni più ricche) investire soprattutto nel Mezzogiorno per ridurre le distanze e rafforzare anche il Nord, piuttosto che non il contrario. Poiché nessun tasso di sviluppo del Nord è in grado di compensare il sottosviluppo del Mezzogiorno senza una sua crescita autonoma. Anche perché, se stiamo ai driver di sviluppo da cui siamo partiti (i bisogni delle persone e dei territori), il Mezzogiorno rappresenta un grande mercato di investimento, piuttosto che un'area complementare di assistenza.

Ma al momento, ancora, il Mezzogiorno non sembra essere seriamente entrato nell'agenda politica del governo in carica (così come dei precedenti).

È ovvio che, prima o poi, anche in assenza di una politica economica nazionale anticiclica, l'onda lunga della ripresa europea arriverà a toccare anche l'economia italiana e che il Pil tornerà a essere positivo per qualche decimale e l'occupazione creerà qualche migliaio di nuovi posti di lavoro, magari instabili. Ma la ripresa, che prima o poi ci sarà, non riporterà il nostro paese alla situazione pre crisi né dal punto di vista occupazionale né da quello della capacità produttiva. Tantomeno sarà in grado di farci recuperare i due decenni di stasi degli investimenti, della produttività, dell'innovazione che abbiamo alle spalle. Due termometri stanno lì, fermi sul rosso, a indicarci ogni giorno la gravità della malattia dell'Italia: il tasso di disoccupazione giovanile (lo spreco di talenti) e la distanza crescente tra Nord e Mezzogiorno (lo spreco di risorse). Rispetto a questi indicatori le politiche economiche e le «riforme» introdotte dal Governo Renzi (per la verità in forte continuità con i governi precedenti) non hanno prodotto alcun beneficio.

Il Piano del lavoro della Cgil nasce per invertire queste tendenze. Esso punta a rilanciare gli investimenti pubblici e privati, creare nuovi posti di lavoro (in particolare per i giovani), aumentare la competitività e la coesione dell'Italia tramite l'innovazione diffusa al Nord e al Sud. Nella convinzione che la crescita economica stabile, l'innovazione tecnologica e dei servizi del paese, il lavoro degno e competente, la ricomposizione sociale Nord-Sud siano la stessa cosa e non politiche antitetiche, come ritengono molte imprese, quasi tutte le forze politi-

che e gli economisti liberisti, che immaginano ancora che si debba svaloriare il lavoro per aumentare l'efficienza dell'economia.

5. *Due percorsi possibili per una nuova politica economica*

Malgrado si siano levate molte voci in Europa a sostenere la necessità di un cambio di paradigma nella politica economica, ancora non si è andati oltre le regole dell'austerità e del *fiscal compact*, che hanno già prodotto disoccupazione, riduzione del reddito e dei servizi di welfare e soprattutto un rischio continuo di stagnazione e deflazione del sistema. Malgrado gli sforzi della Bce, dovuti soprattutto alla caparbieta del suo Presidente, di rendere più facile il credito e aumentare la liquidità del sistema (anche allo scopo di riprodurre quel tanto di inflazione che genera aspettative di ripresa), in realtà gli investimenti non sono cresciuti, né sul piano pubblico, per i vincoli finanziari, né su quello privato, per mancanza di indirizzi e aspettative di sviluppo. L'Europa impone una politica in cui i soggetti pubblici sono deprivati delle loro funzioni di indirizzo e di spesa e senza di queste la crescita non si avvia, come è ben noto agli economisti keynesiani da almeno un secolo.

Spiace constatare che l'Ue nella crisi abbia abbandonato, anziché rafforzare, gli obiettivi di Europa 2020 che ponevano il lavoro e la conoscenza al centro delle politiche di sviluppo e di occupazione. Per essere più precisi dovremmo dire che nelle politiche europee degli ultimi dieci anni sono spariti gli obiettivi (i cosiddetti pilastri) al centro del Trattato di Amsterdam, tra cui quello della piena occupazione. Non si sono esauriti i filoni di finanziamenti europei ai singoli Stati, soprattutto per promuovere la coesione interna, ma essi non sono sufficienti a invertire il ciclo economico negativo che caratterizza le economie europee (specie quelle mediterranee) dal 2009.

Difficile immaginare che questa scuola di pensiero centrata sulla Deutsche Bundesbank possa a breve rientrare in favore di una politica anche pubblica di sostegno della domanda. Quindi, non è ragionevole pensare che la riconversione del modello di sviluppo economico futuro (orientato ai bisogni e ai servizi delle persone e dei territori) possa derivare da indirizzi e direttive presi nelle istituzioni europee. La programmazione europea della spesa di investimenti non esiste più.

In Italia, ben prima della crisi, si è persa l'abitudine non solo di programmare la spesa degli investimenti pubblici ma persino di fornire

indirizzi definiti di sviluppo dei settori e dei territori. Anche le crisi aziendali sono state gestite con i soli ammortizzatori sociali in assenza di un disegno di riordino di settore o di gruppo.

In assenza di un intervento programmatico nazionale top down, l'unica alternativa possibile e praticabile resta quella della concertazione decentrata territoriale che, a partire da un'analisi aggiornata dei bisogni (delle persone e del territorio) definisca servizi e progetti in collaborazione tra pubblico e privato. Operando, anche in questo caso, dall'individuazione del bisogno alla creazione di un nuovo «mercato» che impieghi lavoro e tecnologie adeguate a corrispondere positivamente alle esigenze individuate.

Non è escluso che se questa spinta *bottom up* si diffonde a livello comunale e regionale (impiegando in maniera più finalizzata e trasparente i fondi europei, nazionali e regionali disponibili) non si possa produrre un momento di incontro tra governi e parti sociali anche a livello nazionale che svolga funzioni di indirizzo e coordinamento. Ma al momento questa ipotesi è incomprensibilmente esclusa dalla politica e dal governo in carica, in parallelo alla cancellazione di ogni velleità federalista in materia amministrativa.

6. Due soggetti in campo: la rappresentanza politica e quella sociale (e le loro mutazioni genetiche)

La crisi economica, con i suoi derivati funzionali e culturali, sta trasformando in profondità i protagonisti stessi delle relazioni politiche e sociali come li abbiamo conosciuti alla fine del Novecento, nel nostro come in altri paesi. Da un lato, l'Europa dei vincoli imposti agli Stati membri riduce il ventaglio delle competenze e il margine di decisione della politica. Dall'altro, l'Europa sembra voler abbandonare l'esperienza del dialogo sociale che ne era stato un fondamento.

In Italia stiamo assistendo a una progressiva trasformazione della rappresentanza politica (a destra come a sinistra) verso una forma di partito che i politologi chiamano «leaderismo-populista». Esso si distingue (indipendentemente dalle leggi elettorali e dalle norme costituzionali vigenti) per non essere radicato socialmente e organizzativamente, per rifiutare il riconoscimento di corpi intermedi organizzati tra leader e popolo, per un ridimensionamento del potere legislativo delle Camere, per un dialogo diretto attraverso i media (tradizionali e nuovi che siano). In questo, alcuni studiosi hanno rimarcato il fatto che la

parabola politica novecentesca (forse complice la crisi e l'incompiutezza dell'unificazione europea) si stia chiudendo, dopo un secolo, con un ritorno al populismo e al leaderismo, piuttosto che non con l'esperimento di forme più partecipate (come consentirebbero le nuove tecnologie della comunicazione) ed evolute di democrazia delegata ma verificata.

D'altro canto, non vi è dubbio che il sistema della rappresentanza sociale, sia dal versante sindacale che delle imprese, si sia indebolito e abbia ridotto la propria capacità di intercettazione dei bisogni. Il sindacato per la riduzione delle attività produttive e dei posti di lavoro generata dalla crisi ha visto contrarsi in misura assoluta il proprio potere di «copertura» sociale del lavoro tradizionale. In seguito alla destrutturazione del lavoro, alla sua precarizzazione, alla sua marginalizzazione – indotte dall'economia finanziaria e dai principi liberisti a essa collegati – il sindacato ha ridotto la propria capacità di rappresentare il lavoro nuovo, nelle sue diverse forme.

A questa crisi di ruolo il sindacato sta tentando di rispondere attraverso il principio di inclusione dei nuovi lavori all'interno della propria rappresentanza e della propria iniziativa contrattuale, fino ai lavori un tempo considerati estranei in quanto non dipendenti e autonomi. Ma il percorso di recupero è lungo e appena avviato.

Un'ulteriore difficoltà per le organizzazioni sindacali del lavoro dipende dal fatto, anch'esso inedito, che in Italia non vi sia più un partito politico di cultura laburista che possa svolgere in qualche modo una funzione di relazione e confronto. È la prima volta che capita dal dopoguerra a oggi e ciò produce una inedita «solitudine» dell'agire sindacale e la necessità di creare legami nuovi in ambito culturale e sociale, a evitare tentazioni, pur presenti, di chiusura e presunta autosufficienza.

Anche le associazioni di imprese soffrono di una crisi di rappresentanza dovuta in particolare alla incapacità di portare a sintesi comportamenti e interessi molto diversi tra piccole e grandi imprese, tra aziende che riescono a innovarsi e internazionalizzarsi e imprese che soffrono di un mercato interno stagnante. D'altro canto, la trasformazione della politica riduce anche lo spazio e il ruolo delle associazioni imprenditoriali a una funzione di lobby, diversa da quella svolta nella storia recente.

L'unica innovazione in controtendenza verificata in questi anni è il crescere e moltiplicarsi di forme di autorganizzazione sociale in ruoli di supplenza delle funzioni di ascolto, organizzazione e soddisfazione

dei bisogni delle persone e del territorio. Si potrebbe dire che la società, laica e cattolica, con il crescere delle diseguaglianze e delle contraddizioni tra aspettative di vita e condizioni delle città e dei territori occupa da sola, specie con forme di partecipazione e contribuzione volontarie, una parte del vuoto di rappresentanza sociale e politica che si è determinato.

Nonostante questo «spontaneismo positivo», la politica che si allontana dalla società e le rappresentanze sindacali che si indeboliscono tendono a lasciare scoperti (più scoperti) i bisogni sociali e del lavoro: si indeboliscono insieme rappresentanza di interessi parziali (affidata alle organizzazioni sindacali) e rappresentanza generale (affidata ai partiti politici). Ciò genera una novità rilevante nel sistema democratico italiano in cui, invece, le diverse forme di rappresentanza erano ben radicate nei luoghi di lavoro, nelle città e nei territori fino a pochi decenni or sono. Ma anche un rischio per l'economia, per via delle diseguaglianze e delle povertà che non vengono attenuate da alcuna politica generale. E per lo stesso sistema democratico che mal sopporta vuoti di rappresentanza e deleghe troppo lasche nel tempo e nello spazio.

7. Due concetti da rivisitare: rappresentatività e sussidiarietà

Fino a pochi anni fa, la rappresentanza contrattuale del sindacato si svolgeva a livelli multipli tra «protocolli» di concertazione nazionale, accordi interconfederali, contrattazione di settore e d'azienda, contrattazione sociale territoriale. In questi anni gli accordi e i contratti nazionali sono divenuti via via più difficili da realizzare. La contrattazione di secondo livello nei luoghi di lavoro è stata spesso caratterizzata da necessità difensive di fronte a crisi e ristrutturazioni. Al contrario, la contrattazione sociale territoriale si è diffusa in maniera significativa dal punto di vista delle quantità (circa 2000 accordi o verbali l'anno) e della distribuzione (80% al centro nord, il resto nel Mezzogiorno)¹.

In diverse regioni e città italiane si è di recente sperimentata una forma di concertazione ampia per promuovere la crescita e l'occupazione, in coerenza con gli indirizzi del Piano del lavoro Cgil. Basti pensare, tra queste esperienze, agli accordi realizzati in Basilicata o al

¹ Cfr. Osservatorio sulla contrattazione sociale, 2016.

Patto per il lavoro sottoscritto da 49 soggetti sociali e istituzionali in Emilia-Romagna nel 2015².

La Cgil intende partire da qui e promuovere unitariamente una nuova e diffusa contrattazione sociale territoriale («in 20 Regioni e 100 città») come lo strumento più idoneo a individuare i bisogni delle persone e del territorio, deciderne alcune priorità e concordare con il governo locale le risposte più adatte. Per far questo con buone probabilità di successo è però necessario soddisfare due condizioni. Innanzitutto nel percorso contrattuale è obbligatorio coinvolgere tutte le esperienze e le culture sindacali esistenti, poiché nelle risposte da dare ai bisogni (delle persone e del territorio) è necessario individuare le tecnologie e le competenze di volta in volta più adatte. In secondo luogo, poiché si stanno trattando bisogni e risposte che riguardano tutta la comunità, è indispensabile costruire una forte relazione con gli altri soggetti presenti nel territorio, come scuole, università, imprese, associazioni, giovani. Oltre che una interlocuzione stabile con i governi territoriali (Regioni e Comuni) che possono trarre un indubbio gradiente di efficacia della loro azione dal dialogo e dalla coesione sociale.

A questi enti istituzionali che, non dimentichiamolo, sono espressione diretta del voto dei cittadini, spetta, in ultima istanza, scegliere se rafforzare la propria relazione funzionale con il governo centrale o praticare il principio di sussidiarietà tentando di corrispondere direttamente, con tutte le difficoltà del caso, ai bisogni dei propri cittadini e dei propri territori. E, analogamente, se imitare il modello populista-leaderista del rapporto diretto tra eletti ed elettori o coinvolgere, pur nella necessaria distinzione di ruoli e responsabilità, i soggetti sociali disponibili al dialogo e alla condivisione degli obiettivi di crescita economica e del «benessere».

Per praticare il modello di crescita economica basato sulla risposta ai bisogni delle persone e dei territori attraverso la creazione di mercati locali, è in qualche modo necessario rivisitare la funzione di rappresentanza del sindacato e quella di governo delle istituzioni territoriali, rinunciando a riproporre modelli obsoleti e sperimentando nuove esperienze di «partecipazione responsabile». Questa combinazione può essere efficace anche per aprire nuove forme di rendicontazione e controllo dei cittadini sulle attività degli organi di rappresentanza (sociale e politica).

² Cfr. Regione Emilia-Romagna, 2015.

8. *Alcune possibili convergenze sui bisogni delle persone e del territorio*

La sfera dei bisogni dei cittadini e del territorio va prima di tutto indagata e aggiornata, con riguardo ai fattori economici e sociali di trasformazione. E anche questa potrebbe essere una prima forma di dialogo e neo collaborazione tra enti di governo e organizzazioni sociali.

Data una prima mappa delle esigenze, con tutta la variabilità territoriale necessaria, composta di bisogni trascurati e nuovi bisogni (delle persone e del territorio), arretratezze accumulate negli anni e potenzialità non espresse, si può immaginare di dividerla in tre grandi capitoli su cui intervenire con indirizzi pubblici (prima di tutto) e risorse pubbliche laddove necessario e possibile.

Il primo capitolo riguarda senz'altro gli interventi di manutenzione delle città e del territorio, il secondo i servizi di welfare indirizzati alle persone, il terzo quello della semplificazione dell'efficienza della vita urbana nei servizi, nella comunicazione, nella mobilità, nell'ambiente.

Il tema della manutenzione ha due importanti caratteristiche da ricordare. La prima è che gli indirizzi in materia di riqualificazione urbana a partire dall'edilizia abitativa o di servizio, fino al restauro e alla valorizzazione del patrimonio storico e paesistico dipendono essenzialmente da competenze e decisioni degli enti locali. La seconda è che da queste scelte può dipendere una ripresa dell'intero settore dell'edilizia e dei lavori pubblici che ha risentito in questi anni più di altri la crisi, non solo per scarsa dinamica della domanda di costruzioni ma anche per una specializzazione storica ormai inadeguata, eccessivamente orientata alla nuova edificazione aggiuntiva e all'occupazione di terreni liberi.

Un terzo aspetto, per cui l'intervento di riqualificazione urbana costituisce un ambito fondamentale per coniugare domanda (bisogni sociali) e offerta, è che gli indirizzi strategici in edilizia (contenuti nel «piano regolatore generale») sono in grado di orientare e vincolare il mercato anche senza spesa diretta da parte degli enti preposti.

Questi temi non possono essere (e non sono in genere) trascurati dai governi locali. Possono però essere affrontati in senso conservativo sia per contenuti che per relazioni esclusive con le imprese, oppure essere discussi in forme di urbanistica partecipata su cui si può agire anche da parte sindacale.

A esclusione della parte previdenziale, tutti gli altri servizi di welfare (sia quelli che rispondono ai bisogni collettivi sia i servizi alla persona)

sono ormai a gestione regionale e territoriale, anche quando le risorse sono nazionali. Per questo motivo la riconnessione tra nuovi bisogni e servizi va sperimentata in ambito regionale e locale.

Per avviare una nuova stagione di contrattazione sociale territoriale sul welfare non è utile partire in astratto dai modelli di gestione, quanto dal fornire le risposte più adatte alle domande registrate. Restando il principio che deve essere il soggetto pubblico (il governo nazionale, regionale, territoriale) regista unico e garante del sistema di welfare, indipendentemente da quali soggetti, riconosciuti e integrati nella rete dei servizi, vi operano, si possono modulare diverse soluzioni.

In questo ambito, è ragionevole ipotizzare tre forme complementari di welfare che orientino (e regolino) le sperimentazioni: i livelli essenziali universali che dovrebbero essere diffusi ed esigibili su tutto il territorio nazionale e garantiti dai trasferimenti pubblici; una componente territoriale aggiuntiva, misurata sulla base dei bisogni prioritari delle diverse aree del paese e delle diverse fasce della popolazione; un welfare di prossimità da coordinare e incentivare in collaborazione con il volontariato sociale e il terzo settore.

Anche questo terreno non può essere in alcun modo «trascurato» dal governo locale. Ma per essere efficaci in un'attività contrattuale di diffusione e riqualificazione, è necessario individuare l'ambito territoriale più adatto (anche in termini di economie di scala) per corrispondere a un individuato bisogno. Su queste materie, se il sindacato si vuole misurare con i processi di riorganizzazione in corso, è però opportuno che si producano orientamenti non solo difensivi tra le «categorie» di lavoratori interessati.

Il tema della *smart city* (della città economicamente, socialmente, ambientalmente sostenibile) si presta a una maggior quota di innovazione tecnologica e a un maggior coinvolgimento di scuole, università, associazioni, nuove imprese giovanili. Può anch'esso divenire un'occasione insieme di sviluppo di nuove attività, nascita di nuovo lavoro e partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche. In questa prospettiva è opportuno immaginare, prima di tutto, una riorganizzazione delle aziende di servizio pubblico locale esistenti molte volte troppo numerose, troppo piccole, economicamente inefficienti. I governi locali spesso ignorano il tema dell'efficienza delle società di servizio, a vantaggio di rendite (politiche ed economiche) derivanti da situazioni di monopolio, non di rado di micro monopolio. Anche il confronto sui servizi pubblici locali può essere l'occasione per introdurre, attraverso governance duali, momenti di partecipazione e controllo sociale delle imprese.

Riferimenti bibliografici

Istat, 2016, *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, disponibile all'indirizzo internet: <http://noi-italia.istat.it/>.

Istat, 2015, *Bes 2015. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto_BES_2015.pdf.

Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale - Cgil/Spi Cgil, 2016, *Settimo Rapporto sulla Contrattazione Sociale Territoriale*, disponibile all'indirizzo internet: www.spi.cgil.it/Osservatorio_nazionale_sulla_Contrattazione_sociale.

Regione Emilia-Romagna, 2015, *Patto per il Lavoro. Un nuovo sviluppo per una nuova coesione sociale*, Bologna, 20 luglio, disponibile all'indirizzo internet: <http://formazionelavoro.regione.emilia-romagna.it/patto-per-il-lavoro>.

ATTUALITÀ
Welfare contrattuale e aziendale:
rischi, opportunità, proposte

Welfare aziendale o contrattuale? Rischi e opportunità

Franco Martini

RPS

Per lungo tempo il tema del welfare contrattuale ha attraversato il dibattito interno alla Cgil, alimentando sospetti, reticenze, contraddizioni che non hanno consentito una riflessione approfondita sulla natura del fenomeno e sulle sue possibili evoluzioni, ritardando così l'elaborazione di una propria visione autonoma. Oggi il tema del welfare contrattuale è diventato centrale nel dibattito nazionale, tanto nelle azioni del governo, quanto nelle posizioni e nelle proposte dei soggetti di rappresentanza, innanzitutto di parte datoriale. In particolare, sul welfare aziendale

la recente Legge di stabilità ha previsto ulteriori misure di sostegno e agevolazioni di natura fiscale. Solo un solido sistema di welfare pubblico e universale consente di sviluppare esperienze di welfare integrativo sostenibili anche in termini di costi e convenienze contrattuali. Anche per questo il welfare contrattuale (nazionale o aziendale) pur se rivolto solo ai lavoratori dipendenti e ai loro familiari deve contribuire a quello universale e in questo senso è decisivo il rapporto tra il welfare contrattuale/aziendale e il territorio dove opera l'impresa.

1. La sfida del welfare contrattuale e la posizione della Cgil

Per lungo tempo il tema del welfare contrattuale ha attraversato il dibattito interno alla Cgil alimentando sospetti, reticenze, contraddizioni che non hanno consentito una riflessione approfondita sulla natura del fenomeno e sulle sue possibili evoluzioni, ma – soprattutto – facendo accumulare alla Confederazione un consistente ritardo nella elaborazione di una propria visione autonoma, tale da evitare l'andare a rimorchio delle altrui proposte. Il welfare contrattuale è stato vissuto come il cavallo di Troia con il quale espugnare la cittadella del sistema universale delle tutele. Ma a fronte della resistenza messa in atto per tenerlo fuori dalle porte di ingresso, si sono negli anni moltiplicate soluzioni ed esperienze in gran parte scollegate fra loro. Il cavallo di Troia è probabilmente rimasto fuori dalla cittadella, ma al posto di un

progetto organico e coerente, quello di cui disponiamo assomiglia più facilmente a un vestito di Arlecchino, che non rappresenta la condizione migliore per contrastare il tentativo di fare di questo secondo pilastro un fattore sostitutivo e non integrativo del sistema universale di welfare.

Da qui la necessità di fare all'interno della Cgil una discussione seria, con l'obiettivo di essere soggetti proattivi, stando davanti e non in coda al processo, perché solo stando davanti si può concorrere alla definizione del tracciato di rotta.

Per fare questo occorre essere consapevoli che i nostri limiti, prima ancora che essere politici o sindacali, sono di natura culturale. Vi è stata e in parte permane l'idea che il welfare contrattuale rappresenti una esperienza molto lontana dalla nostra tradizione e dalla nostra cultura sindacale, estranea al Dna della Cgil. Si è pensato e si pensa ancora che questa spinta abbia origine in altre culture sindacali, sicuramente in quella di matrice cattolica, nella cultura della sussidiarietà, da molti considerata a noi estranea. Niente di più sbagliato! Senza dover risalire alle origini del nostro movimento, che ci parlerebbero delle Società di mutuo soccorso, basta richiamare gli anni più recenti, nei quali la contrattazione, sia collettiva che di secondo livello, ha cominciato a sviluppare tutte le sue potenzialità, con forti connotazioni politiche e sociali, nel senso della sua capacità o volontà di intervenire o intrecciare i processi di sviluppo. Sono gli anni nei quali al contributo del sindacalismo confederale per le più importanti riforme sociali, si aggiunge l'esperienza di una contrattazione collettiva segnata dai diritti di informazione, riconosciuti nella «Prima parte dei Ccnl», una esperienza che, senza scendere nel pansindacalismo, tendeva a esprimere l'anima sociale e politica del sindacalismo confederale italiano, intrisa di cultura solidaristica e lontana anni luce dal corporativismo sociale.

A metà degli anni settanta, per fare un esempio di cui sono stato testimone diretto, nel comprensorio tessile di Prato, fu realizzato un accordo che prevedeva un contributo delle imprese pari all'1% del monte salari, destinato ad alimentare un fondo per interventi sociali. Gli interventi andavano in tre direzioni: asili nido, trasporti e ristorazione collettiva. Le motivazioni a sostegno di quell'esperienza, portate avanti dal vecchio gruppo dirigente delle confederazioni territoriali – quel gruppo dirigente che dovette ricostruire il sindacato dopo il conflitto bellico e gestire le successive fasi di sviluppo, soprattutto il boom economico che in alcune aree, come il distretto tessile pratese aveva

raggiunto livelli di crescita vertiginosi – erano che una tutela più efficace delle condizioni di vita e di lavoro avrebbe dovuto affiancarsi alla rivendicazione, tutta interna all'impresa, di un sistema di servizi esterni, che la battaglia salariale, da sola, non bastava, soprattutto nei sistemi di piccole imprese. Non è difficile immaginare che la scelta dei settori non fosse casuale: asili nido, per favorire l'occupazione femminile molto diffusa nell'industria tessile di quel tempo (oggi parleremo dei centri commerciali), trasporti, per le conseguenze urbanistiche prodotte dal decentramento produttivo (fabbriche dappertutto e traffico congestionato); mense centralizzate, per evitare che gli operai continuassero a consumare il loro pasto seduti sulle casse di filato, tra cascami volatili e agenti chimici.

Come questa, altre esperienze si svilupparono in quegli anni, tutte ispirate alla consapevolezza che la leva salariale, per quanto fondamentale, non era l'unica sulla quale agire per conseguire una tutela e un esercizio pieno dei diritti, che la fabbrica non era l'unico luogo dove combattere per la tutela delle condizioni. Già in quegli anni maturava la consapevolezza che diritti sul lavoro e diritti di cittadinanza erano le facce di una stessa medaglia e che il sindacato doveva giocare la partita su entrambi i terreni. In quella stagione la Cgil ha svolto una funzione trainante, facendo proprio quel terreno di azione, considerandolo espressione della propria natura confederale.

Naturalmente, erano anni nei quali il welfare pubblico universale non aveva ancora avuto lo sviluppo conosciuto nel periodo successivo, quindi, una funzione della contrattazione sindacale tesa a soddisfare bisogni «esterni» all'impresa poteva più facilmente essere compresa. Ma ciò che è importante sottolineare è la consapevolezza che salario, condizioni di lavoro, condizioni di vita rappresentavano nella visione sindacale tutti fronti da presidiare per una più efficace azione di tutela individuale e collettiva.

Oggi il tema del welfare contrattuale è diventato centrale nel dibattito nazionale, tanto nelle azioni del governo, quanto nelle posizioni e nelle proposte dei soggetti di rappresentanza, innanzitutto di parte datoriale. In particolare, ci si riferisce al welfare aziendale a sostegno del quale la recente Legge di stabilità ha previsto ulteriori misure e agevolazioni di natura fiscale. Di welfare aziendale si parla al tavolo di rinnovo del Ccnl dei meccanici, la stessa Confindustria da tempo ha avanzato le sue proposte, in particolare in materia di sanità integrativa. Nel mondo del terziario l'esperienza è consolidata ormai da anni, ed è

forse quella più estesa. Ma in tutti i comparti, dall'artigianato al mondo delle professioni il tema del welfare aziendale rappresenta ormai un terreno di confronto reale. Ovviamente, le ragioni sono molte, così come le possibili conseguenze.

Occorre, tuttavia, chiarire un primo aspetto, che connota la nostra posizione in materia: *welfare contrattuale o aziendale*? La domanda può apparire retorica, poiché il welfare aziendale è in ogni caso di natura contrattuale, quindi, una delle fattispecie di welfare contrattuale. Ma noi vogliamo parlare di welfare contrattuale, di cui quello aziendale, appunto, è una dimensione, ma non l'unica. La ragione è semplice: dall'ultimo rapporto Istat¹ sulla contrattazione di secondo livello risulta che le imprese che hanno svolto contrattazione di secondo livello sono il 19,3%, quindi, poco meno di un quinto della platea complessiva e che solo il 50% circa di queste avrebbe sottoscritto accordi aziendali, mentre il restante sarebbero accordi ad altro livello, per lo più territoriali. Se dovessimo parlare esclusivamente o prevalentemente di welfare aziendale, parleremmo di una esperienza limitata a una esigua minoranza del sistema di imprese. Per questo abbiamo apprezzato che il decreto interministeriale del 25 marzo 2016 («Erogazione dei premi di risultato e partecipazione agli utili di impresa con tassazione agevolata») abbia riproposto la contrattazione territoriale come sede per il raggiungimento di intese beneficiarie della agevolazione fiscale.

Nel dibattito corrente la centralità aziendale sembra rappresentare il discrimine tra un sedicente vecchio modo di pensare e una visione innovativa della realtà. Tutto ruota attorno alla necessità di spostare il baricentro delle dinamiche economiche e sindacali verso l'azienda. È così quando si parla di riforma del modello contrattuale o delle dinamiche salariali, che si vorrebbero sempre più (se non esclusivamente) ancorare alla produttività, quindi, determinate in sede aziendale; è così quando si parla di welfare integrativo, riferendosi essenzialmente al welfare aziendale.

Ma se i dati sulla diffusione del secondo livello di contrattazione aziendale sono quelli richiamati, non vi è alcun dubbio che ci troveremo di fronte a una dimensione tutt'altro che di natura inclusiva. Il

¹ Istat, 2015, *Rapporto annuale 2015. La situazione del Paese*, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/files/2015/05/Rapporto-Annuale-2015.pdf.

problema potrebbe non suscitare particolari preoccupazioni, se non fosse per il fatto che le politiche pubbliche sono sempre più orientate verso misure di sostegno fiscale alla contrattazione aziendale aventi per oggetto proprio il welfare aziendale. In pratica, la fiscalità generale si incaricherebbe di favorire lo sviluppo di una sanità integrativa per pochi, a fronte dell'indebolimento del sistema pubblico universale di tutela della salute, per effetto della riduzione delle risorse destinate alla sanità. Ciò non farebbe altro che aumentare gli squilibri già esistenti tra settori forti e settori deboli. Questo monito non intende negare la possibilità di determinare misure fiscali a sostegno della contrattazione di secondo livello, che abbiano al centro il welfare aziendale, in particolare, la sanità integrativa. Occorre affermare con forza due condizioni: la prima, che ciò avvenga in un contesto di tenuta e qualificazione della sanità pubblica universale. Se così non fosse, rischieremo nel giro di pochi anni di trovarci di fronte a una sanità migliore per i più forti e a una sempre più marginale per i deboli, perché è del tutto evidente che la riduzione progressiva delle risorse destinate al sistema pubblico universale avrebbe quale inevitabile conseguenza quella di spingere la sanità integrativa sempre più verso funzioni sostitutive. Chi disporrebbe della forza (e della fortuna) di poter lavorare in settori strutturati, dove la contrattazione aziendale resta ancora radicata, potrebbe difendersi dalla dequalificazione del sistema sanitario pubblico. Diversamente, la restante parte, cioè, la stragrande maggioranza, non potrebbe che subire le conseguenze della progressiva riduzione dei livelli di tutela garantiti dal sistema pubblico. Se, poi, proiettassimo questa potenziale iniquità su scala territoriale, non è molto difficile immaginare in quali ulteriori condizioni di marginalità verrebbe a trovarsi il Sud, dove la contrattazione è largamente assente, per assenza di lavoro. Per non parlare, poi, dei soggetti più deboli, anziani e non autosufficienti, che subirebbero una forte discriminazione dalla marginalizzazione del Sistema sanitario nazionale (Ssn).

La seconda condizione è che si parli, appunto, di welfare contrattuale e non meramente aziendale, consentendo attraverso i diversi livelli di contrattazione, la tutela di più ampi strati del mondo del lavoro, ad esempio, la contrattazione territoriale, distrettuale, di filiera, di sito, come proposto nel documento unitario di Cgil-Cisl-Uil sulla riforma del modello di relazioni industriali. Il decreto sulla detassazione va in questa direzione, occorre monitorarne l'attuazione, affinché questa dimensione contrattuale possa vivere a livelli più significativi del passato.

RPS

Franco Martini

2. *Precisare il perimetro del welfare contrattuale*

Se i limiti con i quali la Cgil in questi anni ha guardato allo sviluppo del welfare contrattuale erano dovuti alla preoccupazione di un indebolimento oggettivo del welfare pubblico (e il caso della sanità è quello più evidente), occorre rendere chiaro il fatto che per la Cgil la natura integrativa o complementare della seconda gamba deve potersi esprimere sia attraverso una coerente battaglia per la difesa dei sistemi pubblici di tutela, sia con una visione del welfare integrativo che contenga al suo interno elementi di sostegno del sistema pubblico. L'esempio della sanità ci viene nuovamente utile per esplicitare tale concetto. Se la sanità integrativa prendesse la direzione delle polizze assicurative il risultato sarebbe ovviamente quello di rimpinguare le casse di assicuratori e imprenditori che da tempo hanno individuato tale settore come uno dei più interessanti, in alcuni casi definito un vero e proprio business del futuro. Diversamente, il rafforzamento dei fondi contrattuali offrirebbe una condizione migliore per imprimere alle prestazioni sanitarie integrative caratteristiche di reale sussidiarietà, addirittura, di rafforzamento della stessa sanità pubblica. Occorre ricordare che la spesa sanitaria privata ammonta a circa 31 miliardi, solo per il 12% coperti dai fondi (4-4,5 miliardi). Non solo, i fondi sanitari integrativi definiti dalla contrattazione, oltre al tentativo di intercettare una quota maggiore di spesa sanitaria privata, potrebbero, attraverso il convenzionamento, immettere nel circuito del Ssn risorse fresche per favorire il consolidamento delle strutture pubbliche, esprimendo anche in questo modo la natura solidaristica dell'azione confederale.

Proprio per questo occorre un progetto generale e condiviso, alternativo alla logica del *fai da te* e, soprattutto, del *«fai per te»*. Si tratta di passare dal vestito di Arlecchino a un abito mentale nuovo di tutta l'organizzazione, che assuma la consapevolezza che la difesa del sistema pubblico si può fare anche orientando la gamba integrativa verso contenuti coerenti con tale obiettivo. Ed è un tema che riguarda tutti, vista la grande diffusione ottenuta a oggi dai fondi contrattuali, proprio nel settore sanitario.

Nelle scorse settimane le aree che in Cgil si occupano di contrattazione, privata e sociale, hanno aggiornato il quadro relativo ai fondi sanitari di origine contrattuale esistenti nei vari settori. Si è avuto conferma che tutte le categorie hanno promosso fondi, in gran parte da Ccnl, ma numerosi sono anche quelli derivanti dalla contrattazione di II livello. Tale ricognizione consente di dire che oltre 5 milioni di per-

sone (circa il 70% dei lavoratori e il 30% dei «familiari») sono interessati a questi fondi, ma altre stime ci parlano di oltre dieci milioni di aderenti a fondi collettivi (non solo di origine contrattuale). Solo qualche anno fa, per il Ministero della Salute erano quasi sette milioni gli iscritti ai fondi. Sono dati che indicano l'alto gradimento che tra le lavoratrici e i lavoratori hanno gli interventi in materia di tutela della salute, ovviamente, anche e soprattutto per il livello dei costi raggiunti dalle prestazioni sanitarie pubbliche e, ancor più, per i tempi di erogazione delle stesse.

A fronte di questa forte spinta verso la diffusione dei fondi integrativi, affermarne la compatibilità con la difesa e qualificazione del sistema pubblico significa provare a difenderne la natura autentica della propria missione.

Come detto in precedenza, i fondi sanitari, pur in forte espansione, coprono appena il 12% dei 31 miliardi della spesa sanitaria privata. I fondi, quindi, avrebbero ampi margini di diffusione, ma, per non corrodere il Ssn, dovrebbero, almeno parzialmente, «riconvertire» la *mission* verso prestazioni effettivamente integrative.

La realtà, invece, appare molto più articolata e spesso contraddittoria, addirittura in controtendenza con gli obiettivi auspicati. Una parte rilevante di questa spesa *out of pocket* riguarda prestazioni non coperte dai Livelli essenziali di assistenza - Lea (odontoiatria e non autosufficienza e, sempre più, acquisto di beni). Mentre, paradossalmente, la spesa intermediata dai fondi riguarda prevalentemente prestazioni sostitutive già coperte dai Lea nel Ssn (questo fenomeno è solo in parte giustificato dalle liste di attesa). Per ragioni facilmente comprensibili, attualmente i fondi (soprattutto quelli che si avvalgono di un'assicurazione per erogare le prestazioni) tendono a «spingere» il cliente verso la rete di strutture private (anche se alcuni hanno un notevole consumo di prestazioni - rimborso ticket - presso il Ssn).

Alcuni fondi iniziano a occuparsi di Long term care (Ltc). Ma paradossalmente, salvo alcuni casi, sono escluse - o comunque coperte in modo assai limitato - proprio le persone anziane, in quanto pensionate (e oltretutto con coefficienti di rischio assai problematici per i calcoli attuariali). Inoltre, la gran parte dell'offerta pro Ltc è in prestazioni monetarie. Non a caso, sulla non autosufficienza è iniziata da tempo, all'interno del «mondo assicurativo», una riflessione sull'utilizzo combinato del fondo sanitario con quello di previdenza complementare.

Come si può capire, la necessità di realizzare una «regia» nel governo

della missione dei fondi deriva dall'estrema differenziazione, soprattutto qualitativa tra gli uni e gli altri, proprio nel ruolo da ognuno di essi svolto. È il caso di affermare che il sindacato (sicuramente la Cgil) dovrebbe definire gli indirizzi generali di politica sanitaria integrativa, non per negare la flessibilità che i fondi contrattuali debbono poter avere rispetto agli scopi statutari, dal momento che nascono esprimendo bisogni specifici dei vari settori, ma per trovare una loro collocazione coerente con la visione più generale di uno Stato sociale realmente inclusivo.

Ma, più in generale, occorre definire gli indirizzi complessivi del welfare contrattuale, indicarne il perimetro qualitativo. Il business del welfare aziendale ha visto il proliferare di piattaforme «chiavi in mano», offerte alle imprese, per essere destinate, a loro volta, ai dipendenti delle stesse. Ci troviamo, in molti casi, di fronte a un vero e proprio supermercato dei benefit. Buoni spesa per servizi di lavanderia, calzoleria, manutenzione casa ed elettrodomestici, lavaggio e manutenzione autovetture e molto altro. Ma, viene da chiedersi, cosa e quanto abbiano a che fare con la nozione di welfare, se per Stato sociale dobbiamo intendere prevalentemente una politica volta a tutelare i fondamentali diritti di cittadinanza! È chiaro che accordi aventi per oggetto prestazioni di tale natura poco avrebbero a che fare con le politiche del welfare integrativo e assomiglierebbero molto più a forme alternative di erogazione salariale. E su questo punto occorre essere chiari: la contrattazione, a tutti i livelli, nella sua funzione di redistribuzione della ricchezza prodotta, può certamente decidere di destinare quote economiche ad alimentare prestazioni di welfare, ma in nessun caso ciò può assumere le forme di un'alternativa al salario.

Precisare quale debba essere il perimetro del welfare contrattuale è d'obbligo, dal momento che al suo sostegno vengono destinate risorse pubbliche derivanti dalla fiscalità generale, attraverso la detassazione. Un conto è destinarle, con il principio integrativo, al rafforzamento degli interventi in materia di tutela della salute, di sostegno al reddito, di qualificazione delle risorse umane, di conciliazione e altro ancora, altro sono i benefit destinati al consumo, che, se integrano qualcosa, è essenzialmente il salario individuale. Nulla di male, ma si tratta di altro, appunto.

Inoltre occorre destinare nuova attenzione al tema della previdenza complementare, nel momento in cui i sindacati stanno tentando di riaprire la vertenza col governo. È indubbio che l'esperienza della seconda gamba si stia rivelando pressoché fallimentare per quanto ri-

guarda le fasce di età più basse, ossia, quelle più interessate al decollo dei fondi complementari. Stiamo parlando della generazione a rischio pensione, pesantemente colpita dal ritardato ingresso nel mercato del lavoro, dal dilagare della precarietà (e della conseguente aridità contributiva) e di una riforma (Fornero) che ha tolto agli anziani senza dare ai giovani.

La posizione sempre sostenuta dalla Cgil, circa la volontarietà dell'adesione ai fondi e del relativo trasferimento del Tfr, deve necessariamente trovare un nuovo equilibrio e la contrattazione può contribuire a ciò attraverso soluzioni definite contrattualmente, come già sperimentato in alcuni settori (edilizia).

Al tempo stesso, occorre vigilare affinché non si determini uno snaturamento della missione affidata ai fondi interprofessionali per la formazione continua, il cui scopo principale deve restare la qualificazione delle risorse umane, a fronte delle spinte a farli diventare altro, soprattutto in materia di sostegno al reddito.

3. Welfare contrattuale e contrattazione sociale

Definire il perimetro del welfare contrattuale porta a riflettere sull'intreccio che esso può o/e deve avere con la contrattazione sociale. Come queste due modalità di contrattazione possono interagire? E il welfare contrattuale/aziendale può combinarsi con quello presente nel territorio? Un rapporto si crea se l'azienda migliora il trattamento dei propri dipendenti ed è attenta anche alle esigenze della comunità in cui opera, rispondendo ai bisogni di sviluppo sociale e ambientale, e, contemporaneamente, la Pubblica amministrazione riconosce, premia e agevola concretamente questi comportamenti di «responsabilità sociale». A queste condizioni possono agire e collegarsi la contrattazione aziendale e quella sociale territoriale.

Ma il legame esiste anche in quanto la contrattazione sociale si occupa di trovare soluzioni a problemi che interessano tutti i cittadini, quindi anche i lavoratori. Basti pensare che un accordo sul bilancio preventivo comunale, con il quale si riduce l'aliquota dell'addizionale Irpef, produce vantaggi concreti soprattutto sul lavoro dipendente. Oppure come un accordo con Comuni e Asl che offre servizi per la non autosufficienza può garantire assistenza e risparmi a molte famiglie di lavoratori. Ma esistono anche esperienze di contrattazione sociale che hanno effetti mirati a favore del lavoro dipendente, ad esempio, gli

accordi sugli orari della città, che possono liberare tempo prezioso, in particolare per madri e padri che lavorano.

Anche la contrattazione integrativa può avere ricadute fuori dai confini dell'azienda e ben oltre i lavoratori cui si rivolge. Tipico caso è quello dell'asilo nido aziendale. Le soluzioni confinate nell'ambito aziendale si rivelano più deboli e, inevitabilmente, tutte a carico dell'impresa e dei lavoratori. Invece, coinvolgere il Comune o la Asl per collegare il welfare aziendale con il welfare locale può produrre vantaggi reciproci, per i lavoratori interessati e per la comunità. E garantire la qualità delle prestazioni, come insegna il caso degli asili nido nella scelta degli standard del modello educativo piuttosto che quelli del servizio come «parcheggio». Più in generale il rapporto con le istituzioni pubbliche (Comuni, Asl, ecc.) può offrire alle soluzioni di welfare contrattuale un orientamento e una valutazione, sulla qualità e sull'appropriatezza delle prestazioni.

Solo un solido sistema di welfare pubblico e universale consente di sviluppare esperienze di welfare integrativo sostenibili anche in termini di costi e convenienze contrattuali. Anche per questo il welfare contrattuale (nazionale o aziendale) pur se rivolto solo ai lavoratori dipendenti e ai loro familiari deve contribuire a quello universale e in questo senso è decisivo il rapporto tra il welfare contrattuale/aziendale e il territorio dove opera l'impresa.

4. *L'architettura del sistema*

Un diffuso sistema di welfare contrattuale pone complessi problemi di gestione, sia per l'efficacia e la coerenza della missione, che per la solidità finanziaria del sistema. È del tutto evidente che la logica del vestito di Arlecchino è la meno funzionale alla difesa del sistema. Le esperienze svolte in questi anni non fanno che confermare la necessità di stabilire le necessarie masse critiche al fine di garantire la tenuta dei fondi. Per lungo tempo, invece, ci si è mossi in direzione contraria, riproducendo per via contrattuale una galassia di fondi, con il risultato di aver dovuto affrontare in molti casi il problema della loro sopravvivenza invece che del pieno esercizio della funzione. Ciò è valso tanto per i fondi previdenziali, quanto per quelli sanitari, ovvero, per gli enti bilaterali. Il tema dell'architettura del sistema va affrontato rinunciando all'esasperato settorialismo. Lo strumento della portabilità in alcuni casi contribuisce a ridurre la verticalità dei singoli fondi, ma è

indubbio che affrontare alla radice il problema, ridisegnando strutturalmente la geografia del welfare contrattuale, anche per facilitarne la governance complessiva, sarebbe la via maestra da seguire.

La sfida della governance è quella della trasparenza e della coerenza con gli scopi definiti dalla contrattazione. L'assenza delle necessarie masse critiche produce quale primo effetto lo squilibrio, in alcuni casi particolarmente accentuato, tra spesa corrente e prestazioni, imprigionando l'attività dei fondi in una dimensione prevalentemente autoreferenziale. Ciò diventa anche il terreno più fertile per la diffusione di gestioni poco trasparenti e contrarie alla funzione primaria dei fondi stessi. Per questa ragione occorre estendere gli accordi sulla *governance*, come quelli siglati a livello confederale nel settore del terziario e dell'artigianato, fondati in particolar modo sulla separazione tra la funzione autonoma delle parti sociali in materia negoziale e la funzione di gestione del sistema, sulla base di una netta incompatibilità politica e funzionale.

La riflessione sull'architettura di sistema ci pone di fronte al tema degli accorpamenti settoriali, ma anche a quello della dimensione territoriale del welfare contrattuale. Tema delicato, a questo proposito, è la regionalizzazione dei fondi, perché interferisce con gli assetti contrattuali e con le politiche di equità redistributiva, tuttavia tale ipotesi è in corso di esplorazione in alcune realtà territoriali (Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana).

Ovvio che la spinta alla regionalizzazione nasce dalla necessità di individuare nei fondi di origine contrattuale strumenti in grado di contribuire al finanziamento di «soluzioni regionali di welfare universale» (es. acquisto libera professione, fondo non autosufficienza, ecc.).

Ma il tema della governance evidenzia altre problematiche. Oltre al già citato tema della obbligatorietà/volontarietà dei versamenti in relazione ai costi contrattuali, vi è quello della composizione delle platee (inclusi/esclusi, ecc.), della partecipazione democratica dei lavoratori al governo del Fondo, dell'appropriatezza delle prestazioni (valutazione «convenienza» dei Piani sanitari e adeguatezza degli stessi, della natura mutualistica e/o assicurativa (ruolo delle assicurazioni), dell'introduzione di una autorità di controllo specifica e di norme regolatrici e di governance consimili a quella dei fondi pensionistici complementari. Ormai è sempre più evidente che la maggior parte di enti che a vario titolo svolgono, direttamente o indirettamente, funzioni pubbliche o sussidiarie, e in virtù di ciò incrociano la spesa pubblica, saranno sempre più soggetti alla vigilanza, come si è già visto con la circolare del-

l'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) destinata ai fondi interprofessionali. A maggior ragione, quindi, autonomia e trasparenza debbono rappresentare la bussola della governance, realizzando con nettezza la separazione tra gestione amministrativa e ruolo di rappresentanza politica delle parti sociali, rendendo formalmente incompatibili i due ruoli.

5. L'opportunità offerta dalle nuove norme sul welfare contrattuale

Infine, il decreto interministeriale dello scorso 25 marzo sulla detassazione in materia di premi di risultato e partecipazione agli utili dell'impresa, entrato in vigore il 14 maggio di quest'anno, costituisce un utile strumento per sviluppare esperienza in materia di welfare contrattuale. In esso sono contenuti importanti elementi di novità e opportunità, che dovranno essere tradotti nello sviluppo della contrattazione aziendale e territoriale. Tra le altre – come riportato nella circolare unitaria a commento del decreto – è importante la decisione di affidare alla contrattazione collettiva, e non più esclusivamente alle decisioni unilaterali dell'impresa, la possibilità di prevedere forme di welfare sottoposte a totale esenzione fiscale e che non concorrono a formare reddito da lavoro dipendente. A titolo esemplificativo, si tratta, tra le altre, delle spese relative a opere e servizi offerti e utilizzabili volontariamente dalla generalità dei dipendenti, quali i servizi di educazione, istruzione, assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti. Si tratta, quindi, di valorizzare al meglio le possibilità e i nuovi scenari che tale disposizione offre in un'ottica di sviluppo quantitativo e qualitativo della contrattazione decentrata.

Monitorare l'attuazione di tale decreto costituirà momento di verifica importante della direzione di marcia che assumerà la contrattazione collettiva, a tutti i livelli, e i suoi intrecci con l'azione pubblica. A oggi, il bilancio di quanto fatto non depone a favore di un uso lungimirante ed efficace delle risorse pubbliche. Complessivamente, circa 15 miliardi erogati alle imprese per finanziare la decontribuzione del contratto a tutele crescenti e altre misure a favore delle imprese. Il risultato è un mercato del lavoro ancora stagnante e una produzione industriale che torna ad arretrare, tutto ciò perché si insiste in una logica assistenziale, oggi riproposta con l'adozione del «bonus», elevato a strumento di politica industriale. Ma è proprio la strategia industriale a mancare, una visione nuova per la crescita e l'innovazione. Occorre,

per questo, che il decreto detassazione eviti di ridursi a una nuova forma di trasferimento di risorse alle imprese senza perseguire l'obiettivo della crescita della produttività, favorendo l'innovazione necessaria. Ciò sarebbe ancor più dannoso se avvenisse su un terreno di mercificazione del welfare, per rispondere a pure logiche di mercato o, più propriamente, agli interessi di imprenditori che, dopo tutte le prediche sulla vocazione manifatturiera del nostro paese, ritengono più comodo fare un altro mestiere.

Per questo il sindacato deve attrezzarsi di un progetto unitario e autonomo di welfare contrattuale e per fare questo occorre che la riflessione nella Cgil si sviluppi senza remore mentali, ma con l'ambizione di fare di una componente già presente nella storia e nella tradizione confederale, terreno di inclusione, in un mondo del lavoro profondamente diviso, nel quale lavoro e cittadinanza sociale rischiano di non essere mai stati così distanti.

RPS

Franco Martini

Come rendere più inclusivo il welfare contrattuale e aziendale

Maria Concetta Ambra

RPS

In questi anni a fronte di una minore tutela offerta dal welfare pubblico, è cresciuto il peso del welfare aziendale e contrattuale, e con esso, anche il rischio di accrescere le distorsioni già esistenti, in particolare quelle distributive e territoriali. È stato invece poco esaminato il ruolo dello Stato sulla crescita del welfare contrattuale e aziendale, in particolare attraverso le misure fiscali. È questo il tema su cui si concentra l'articolo, analizzando in particolare le misure di agevolazione contributiva e fiscale, introdotte a partire dal 2007, con l'obiettivo di favorire la diffusione della contrattazione

di secondo livello e la crescita della produttività. Con il recente intervento del Governo Renzi sono state inserite alcune modifiche in grado di generare anche effetti diretti sulla crescita del welfare aziendale e contrattuale. Dopo aver esaminato le caratteristiche di queste misure dal 2007 a oggi, le risorse stanziare e il loro possibile impatto sulla diffusione della contrattazione decentrata e sulla crescita del welfare contrattuale e aziendale, vengono messi in evidenza alcuni effetti negativi e si avanzano alcune proposte per favorire la crescita di un welfare aziendale e contrattuale più inclusivo.

1. Cambiamenti nel sistema di welfare italiano e crescita del welfare contrattuale e aziendale

La peculiarità del sistema pubblico di welfare italiano è il suo carattere occupazionale che, sin dalle origini, ha distinto i beneficiari delle misure e dei servizi offerti, in base alla loro diversa posizione nel mercato del lavoro¹. Secondo Paci (2008) le trasformazioni e le tendenze di riforma nel sistema di welfare italiano non hanno comportato una rottura o innovazioni radicali e il regime di welfare italiano, pur an-

¹ Il dualismo tra i *lavoratori*, che hanno diritto alla *protezione sociale di tipo assicurativo*, commisurata in base all'ammontare e alla durata dei versamenti contributivi, e i *cittadini bisognosi e privi di mezzi*, che hanno diritto alla *assistenza sociale*, discende dalla distinzione operata nell'art. 38 della Costituzione italiana (Ambra, 2011, p. 194).

dando incontro ad alcuni adattamenti funzionali, è rimasto comunque fondato sul principio lavoristico.

Il processo di *ricalibratura* del sistema di welfare è stato incompleto e i governi hanno proceduto più nella direzione del *retrenchment* e della progressiva stabilizzazione del deficit pubblico, che non del superamento delle distorsioni funzionali e distributive e territoriali già esistenti (Ascoli, 2011).

Al *sistema pubblico di welfare italiano* si è aggiunto progressivamente un *welfare integrativo*. Le prime forme di welfare di natura integrativa hanno riguardato negli anni novanta i servizi sanitari integrativi e i fondi pensione (Neri, 2012; Natali e Stamatì, 2013). Nel caso di prestazioni erogate ai lavoratori tramite i fondi bilaterali, finanziate dai versamenti di imprese e lavoratori, sarebbe più corretto parlare di *welfare contrattuale o bilaterale* (Leonardi e Arlotti, 2012) perché la fonte che definisce questo tipo di misure è quella stabilita dai contratti nazionali di lavoro, nei diversi settori dell'economia, e i benefici sono erogati attraverso gli enti bilaterali.

Nel 2012, il peso del welfare contrattuale e bilaterale viene ulteriormente rafforzato. La Legge Fornero (92/2012) infatti avvia una riforma degli ammortizzatori sociali in deroga e istituisce i Fondi di solidarietà per ampliare la tutela dei lavoratori in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, estendendola anche ai dipendenti nelle aziende dei settori non coperti dalla cassa integrazione ordinaria o straordinaria. Anche il welfare aziendale è cresciuto (Pavolini, Ascoli e Mirabile, 2013). In quest'ultimo il riferimento è a beni, servizi e agevolazioni non salariali, erogati dalle imprese ai propri dipendenti, sia in modo unilaterale che sulla base di accordi collettivi di secondo livello sottoscritti con i sindacati.

In uno studio comparativo tra diversi paesi europei, Natali e Pavolini (2014) esaminando alcune di queste misure, introdotte in modo unilaterale o sulla base di accordi con i sindacati, adottano il termine di *welfare occupazionale volontario*. La ricerca mostra che questo tipo di welfare contribuisce al miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori, in particolare laddove si realizza una integrazione dei servizi offerti dal sistema pubblico, ma rischia anche di produrre una ulteriore frammentazione tra i lavoratori nell'accesso ai benefici.

Anche Agostini e Ascoli (2014) sottolineano l'impatto negativo del *welfare occupazionale* sul welfare pubblico italiano. Infatti se da una parte può ridurre le distorsioni funzionali esistenti, allargando e integrando l'offerta di protezione sociale pubblica, in particolare per la tutela ri-

spetto ai nuovi rischi sociali, d'altra parte, ricalca e rafforza la differenze collegate al «posto di lavoro», ampliando le distorsioni distributive e quelle territoriali.

Gli studi più recenti condotti sul welfare integrativo sono quelli di Maino e Ferrera (2013, 2015) che preferiscono adottare il termine di *secondo welfare* per due motivi principali. In primo luogo perché il secondo welfare non contiene delimitazioni su base organizzativa o territoriale. In secondo luogo perché è un concetto «relazionale» che sottolinea in che modo sia possibile non sostituire il welfare pubblico, ma completarlo, aggiungendo agli schemi di protezione già esistenti, nuovi e ulteriori strumenti di tutela dei rischi e dei bisogni sociali emergenti. Il secondo welfare si riferisce quindi alle iniziative su base territoriale e locale, a quelle organizzate dal basso dalla società civile e dalle associazioni, a quelle che combinano soggetti pubblici, privati e non profit, fino ad arrivare al welfare privato *tout court*, come ad esempio quello delle assicurazioni private. Secondo questa logica il secondo welfare include al suo interno anche il welfare contrattuale e quello aziendale (Maino e Ferrera, 2015).

Un tema finora poco esaminato è stato il ruolo dello Stato nella diffusione del welfare contrattuale e aziendale, in particolare attraverso l'introduzione di misure fiscali (Natali e Pavolini, 2014).

Le prime misure fiscali attraverso le quali lo Stato ha influenzato l'iniziativa delle imprese nella creazione di piani di welfare aziendali destinati ai propri dipendenti sono state quelle previste nel Testo unico delle imposte sui redditi. In particolare gli articoli 51 e 100 definiscono una serie di beni e servizi erogati dal datore di lavoro ai dipendenti, che non concorrono a formare il reddito (e quindi non sono sottoposti a tassazione). Sono ad esempio deducibili dal reddito le somme versate dal datore di lavoro e dal lavoratore alle forme previdenziali di tipo complementare, per un importo massimo di 5.164,57 euro; i versamenti ai fondi sanitari integrativi, fino al limite di 3.615,20 euro; le somme destinate alle mense o ai buoni pasto, fino all'importo complessivo giornaliero di 5,29 euro; le somme erogate dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti per gli asili nido; il valore delle azioni offerte alla generalità dei dipendenti, anche in questo caso fino a un certo limite. Si tratta di un'ampia offerta di beni e servizi, più convenienti, per imprese e dipendenti, rispetto al tradizionale aumento in busta paga. La possibilità di sfruttare queste agevolazioni è stata una delle principali motivazioni che hanno spinto le imprese a creare piani di welfare aziendali (Mallone, 2013, 2015). Recenti ricerche mostrano che le misure di welfare aziendale (con-

trattato o no) si sono arricchite, includendo diversi strumenti di sostegno al potere d'acquisto (voucher, ticket mensa, carrello della spesa), misure di conciliazione vita-lavoro, servizi di *wellness* e *active ageing*, servizi culturali e formativi, misure di inclusione sociale; beni in natura e/o di status, come ad esempio auto aziendale, computer, telefono cellulare (Ponzellini, Riva e Scippa, 2015). Secondo Mallone (2013) i beni in natura o *fringe benefit* vanno esclusi dall'analisi delle misure di welfare aziendale perché si tratta di strumenti assegnati ai singoli lavoratori, in base alla loro posizione o in relazione a specifiche esigenze lavorative e quindi non rivolte a tutti i lavoratori.

Altre misure fiscali che possono avere un impatto, anche se indiretto, sulla crescita del welfare contrattuale e aziendale, sono gli sgravi contributivi e le agevolazioni fiscali. Si tratta di norme che sono state introdotte in una prima fase (2007-2011) in modo sperimentale con l'obiettivo di favorire la diffusione della contrattazione di secondo livello e la crescita della produttività e che, a partire dal 2012, sono state trasformate da sperimentali in strutturali. Dopo il recente intervento del Governo Renzi, si è aperta una nuova fase di sperimentazione, in grado di determinare anche effetti *diretti* sulla crescita del welfare contrattuale e aziendale. Come vedremo meglio tali misure possono produrre effetti positivi sulla diffusione della contrattazione decentrata e sulla crescita del welfare contrattuale e aziendale, ma possono anche generare effetti distorsivi. Nelle pagine che seguono vedremo quali e in che modo sia possibile ridurli.

2. Le agevolazioni contributive e fiscali dal 2007 a oggi

Per meglio esaminare le misure e le risorse che di volta in volta sono state stanziare è utile distinguere tre fasi. Una prima fase di sperimentazione dal 2007 al 2011, che include le manovre dei Governi Prodi e Berlusconi; una seconda fase dal 2012 al 2015, in cui le misure sono rese strutturali dal Governo Monti; una terza fase di nuova sperimentazione avviata dal Governo Renzi a partire dal 2016.

2.1 La fase sperimentale delle misure (2007-2011)

Nel 2007, con la legge 247, il secondo Governo Prodi introduce, in via sperimentale per il triennio 2008-2010, gli sgravi contributivi sulla parte di retribuzione stabilita nel secondo livello dai contratti collettivi

(aziendali o territoriali) e correlata a incrementi di produttività. L'obiettivo del governo è quello di incentivare la crescita economica e la produttività e allo stesso tempo favorire la diffusione della contrattazione decentrata.

Gli sgravi vengono destinati solo alle imprese del settore privato e applicati su un importo annuo pari al limite massimo del 5% della retribuzione. Su questa parte i contributi previdenziali versati dai datori di lavoro sono ridotti del 25%. Per il finanziamento di tale misura, viene istituito il *Fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello*, con uno stanziamento di 650 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2008-2010. Nella legge si stabilisce inoltre la successiva emanazione, entro il 2008, di disposizioni per la riduzione della imposizione fiscale sugli sgravi contributivi.

Per monitorare la misura e stabilire, al termine della sperimentazione nel 2010, se confermarla anche per gli anni successivi, viene istituito, presso il Ministero del Lavoro, un Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello, con la partecipazione delle parti sociali. Viene anche previsto un incremento delle risorse del *Fondo per l'occupazione* di 650 milioni annui per finanziare la eventuale attuazione della misura negli anni successivi al 2010.

Queste misure però non vengono attuate da Prodi, perché nel gennaio del 2008 il governo viene sfiduciato. Gli succede il (quarto) Governo Berlusconi che entra in carica l'8 maggio del 2008, ritrovandosi quindi già pronte le norme e le risorse necessarie per procedere con la sperimentazione degli sgravi contributivi. I precedenti ministri del lavoro e dell'economia avevano stabilito (con un decreto interministeriale del 7 maggio 2008) che le risorse del Fondo per gli sgravi contributivi fossero ripartite nella misura del 62,5% per la contrattazione aziendale e del 37,5% per la contrattazione territoriale. Questa diseguale ripartizione delle risorse valorizza la contrattazione aziendale. Tuttavia viene istituito anche un meccanismo di compensazione, che permette, in caso di mancato utilizzo della parte attribuita ad una delle due tipologie di contrattazione, l'impiego del residuo per l'altra tipologia. In tal modo, ad esempio, le risorse non utilizzate per agevolare la contrattazione aziendale potrebbero essere utilizzate per la contrattazione territoriale o viceversa. La diversa ripartizione e la possibilità di adoperare il meccanismo di compensazione sono due punti cruciali, sui quali torneremo alla fine, verificando come effettivamente siano state ripartite le risorse rispetto alle domande di agevolazione presentate dalle imprese all'Inps.

Oltre agli sgravi contributivi, Berlusconi introduce anche un'imposta agevolata al 10%, sulla parte di retribuzione per lavoro straordinario o supplementare. Tuttavia con la crisi economica, imprese e sindacati si trovano a dover fronteggiare situazioni di crisi aziendali e ristrutturazioni e, in un simile scenario, la contrattazione di secondo livello viene utilizzata maggiormente per contrastare gli effetti negativi della crisi economica.

Nel febbraio 2011 una circolare congiunta dell'Inps e del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali chiarisce in modo esplicito che gli accordi tra imprese e singoli lavoratori o pluralità di lavoratori, quindi senza il ricorso ai sindacati, sono esclusi dal beneficio.

Alla fine del 2011 si presenta un momento molto critico per il Governo Berlusconi che è costretto a dimettersi e a cedere il passo al Governo Monti.

2.2 *La trasformazione delle misure in strutturali (2012-2015)*

Durante il Governo Monti le misure vengono rese strutturali, ma sono confermate solo per il settore privato, escludendo il settore pubblico². Le risorse vengono ripartite, mantenendo gli stessi criteri stabiliti nel 2008, ovvero destinando il 62,5% alla contrattazione aziendale e il 37,5% alla contrattazione territoriale. Sempre con la possibilità di adottare il meccanismo di compensazione.

Successivamente però, a causa dell'aggravarsi della situazione di crisi economica, che vede il governo impegnato a far fronte alla necessità di far quadrare i conti, le risorse stanziare per le agevolazioni contributive e fiscali vengono ridotte e destinate in parte al finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga.

Nell'aprile del 2013 al Governo Monti subentra il Governo Letta, che conferma anche per il 2014 le misure. Invece Renzi, che subentra a Letta nel febbraio del 2014, azzerà le risorse del Fondo per gli sgravi contributivi per il 2015.

Rispetto alla fase sperimentale, questa seconda fase si distingue non so-

² Durante la fase sperimentale, si era discusso della possibilità di applicare tali norme anche al settore pubblico, rimandando la decisione al termine della sperimentazione. Invece nel 2012, quando le misure vengono rese strutturali, nel decreto interministeriale del 24 gennaio 2012, firmato da Fornero e da Grilli, si stabilisce che le pubbliche amministrazioni, rappresentate negozialmente dall'Aran in sede di contrattazione collettiva, sono escluse dall'applicazione degli sgravi.

lo per la natura delle misure attuate che vengono rese strutturali, ma anche per l'introduzione di un esplicito collegamento tra l'accesso al beneficio per le imprese e la sottoscrizione di accordi collettivi di secondo livello con i sindacati. Da questo momento per i sindacati si apre un ulteriore spazio di manovra a livello aziendale e territoriale e il loro ruolo da qui in avanti sarà rafforzato.

2.3 Le modifiche del Governo Renzi e l'avvio di una nuova fase sperimentale (2016-2018)

Con la Legge di stabilità 2016 il Governo Renzi finanzia nuovamente gli sgravi contributivi e le agevolazioni fiscali, anche se con risorse minori³. Una prima novità introdotta è la destinazione del 10% delle risorse del Fondo a una nuova sperimentazione delle misure per la conciliazione di vita, cura e lavoro, prevista per il triennio 2016-2018. I criteri e le modalità sono definite sulla base di linee guida e l'adozione di modelli che favoriscono la stipula di contratti collettivi aziendali. La sperimentazione è introdotta da uno dei decreti attuativi del *Jobs Act*, ovvero il decreto legislativo n. 80/2015 sulle «misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro».

Un secondo cambiamento riguarda la possibilità di agevolare la tassazione non solo dei premi di produttività ma anche delle somme erogate dalle imprese sotto forma di partecipazione agli utili di azienda. Inoltre, nel caso di imprese che decidano di realizzare il coinvolgimento paritetico dei lavoratori le agevolazioni previste sono maggiori. Vengono stabiliti precisi criteri per definire le modalità di coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori. Si prevede ad esempio che le aziende costituiscano gruppi di lavoro, formati da responsabili aziendali e lavoratori, impegnati in modo permanente nel miglioramento dell'organizzazione del lavoro. Tali gruppi non solo devono essere permanenti, e non possono quindi essere semplici gruppi di consultazione, addestramento o formazione, ma devono anche monitorare gli obiettivi da perseguire, le risorse necessarie, le attività svolte e i risultati raggiunti.

Infine un'ultima novità, rilevante per i possibili effetti sulla crescita

³ Vengono stanziati 344,7 milioni per il 2016, 325,8 milioni per il 2017, 320,4 milioni per il 2018, 344 milioni per il 2019, 329 milioni per il 2020, 310 milioni per il 2021 e 293 milioni annui a decorrere dal 2022, per un totale di 2.266 milioni di euro in 7 anni.

del welfare aziendale o contrattuale, è la modifica dell'articolo 51 del Testo unico delle imposte sui redditi, che amplia il paniere dei servizi offerti dalle aziende, sia volontariamente che in base alla sottoscrizione di un accordo o regolamento aziendale, ai propri lavoratori e aggiunge inoltre la possibilità di utilizzare voucher, cartacei o elettronici.

Da questo momento le agevolazioni non sono più destinate esclusivamente ai premi di produttività ma anche ai piani di partecipazione dei dipendenti agli utili di impresa e alle misure di supporto al welfare aziendale. In breve, i lavoratori dipendenti potranno fruire della deducibilità dal reddito di quote da destinare alla sottoscrizione di polizze di previdenza complementare e fondi sanitari integrativi, e di eventuali premi di produttività sottoforma di partecipazione agli utili di azienda, o sottoforma di beni e servizi attribuiti ai lavoratori anche a titolo premiale. L'applicazione dell'imposta sostitutiva al 10% viene subordinata al deposito del contratto (aziendale o territoriale) entro 30 giorni dalla sua sottoscrizione e si definiscono precise modalità con cui avviare un nuovo monitoraggio.

3. Le risorse stanziare e l'efficacia delle misure introdotte

La notevole instabilità dei governi che si sono succeduti dal 2007 a oggi ha determinato la continua variazione non solo dei requisiti per accedere alle agevolazioni, ma anche delle risorse di volta in volta stanziare. È possibile calcolare indicativamente l'ammontare delle risorse destinate a queste misure, sulla base delle cifre contenute nei dispositivi normativi esaminati.

In totale nella fase sperimentale sono stati stanziati 2.600 milioni di euro, nella seconda fase 2.648 milioni di euro e nella terza fase 2.266 milioni di euro in 7 anni⁴. Stando a queste cifre, non si tratta di ingenti

⁴ Per il periodo 2008-2011, il calcolo è stato effettuato, aggiungendo alle risorse del *Fondo per gli sgravi*, finanziato dal Governo Prodi (650 milioni di euro all'anno per tre anni), le risorse (650 milioni di euro) destinate da Prodi al *Fondo occupazione*, in caso di proroga della sperimentazione per il 2011. Per il periodo 2012-2015 il calcolo è stato effettuato sommando le risorse stanziare dal Governo Berlusconi (835 milioni di euro per il 2012 e 263 milioni di euro per il 2013) a quelle stanziare da Monti, nella Legge di stabilità il 2013 (950 milioni di euro per il 2013 e di 1200 milioni per biennio 2014-2015), poi riviste al ribasso (600 mi-

risorse, rispetto ad esempio a quelle spese, o che sarebbe necessario spendere, per rafforzare il welfare pubblico. Ma quali sono stati gli effetti prodotti? Queste misure hanno effettivamente influito sulla diffusione della contrattazione di secondo livello e sulla crescita della produttività? E quali conseguenze possono avere le modifiche, introdotte dal Governo Renzi nell'ultima Legge di stabilità 2016, sulla promozione di misure di welfare aziendale o contrattuale?

Sarebbe stato certamente più agevole rispondere a queste domande, se il monitoraggio predisposto avesse funzionato adeguatamente. Questo però non è accaduto⁵.

Di conseguenza è più difficile valutare gli effetti delle misure fin qui esaminate. Tuttavia è possibile avanzare delle ipotesi, esaminando le caratteristiche delle imprese che hanno attuato la contrattazione di secondo livello, sulla base dei dati dell'Indagine Istat-Cnel, pubblicata il 4 marzo 2016. Si tratta della più recente indagine, statisticamente significativa, sulle caratteristiche della contrattazione nazionale e decentrata e sulla sua diffusione nel periodo 2012-2013.

Secondo questi dati la crisi economica ha influito sulla connotazione difensiva della contrattazione decentrata e i contratti di secondo livello hanno stentato a diffondersi (Istat-Cnel, 2016, p. 109). Le imprese con almeno 10 addetti che hanno sottoscritto un accordo di secondo livello rappresentano il 31,6%⁶.

Sono quindi meno di un terzo del totale delle imprese osservate, con esclusione delle imprese che occupano fino a 9 addetti e che invece rappresentano la stragrande maggioranza delle imprese attive in Italia nei settori dell'industria e dei servizi. La micro imprenditorialità rappresenta infatti la principale caratteristica della struttura produttiva del nostro paese⁷.

lioni di euro per il 2014 e 200 milioni di euro per il 2015) e sottraendo le risorse (200 milioni di euro) ridotte dal Governo Renzi con la Legge di stabilità 2015.

⁵ Il sistematico monitoraggio della contrattazione decentrata nel settore privato prevedeva il deposito dei contratti presso le direzioni territoriali del lavoro e la successiva trasmissione all'archivio del Cnel. Questo però non ha funzionato adeguatamente (Istat-Cnel, 2016, p. 6). Vedremo se il nuovo monitoraggio predisposto dal Governo Renzi avrà un esito diverso.

⁶ Questo dato include anche la percentuale di contrattazione di secondo livello *ad personam*, mentre la contrattazione collettiva coinvolge il 21,2% delle imprese.

⁷ Secondo i dati del registro Asia occupazione le imprese attive in Italia nel 2012 erano circa 4,4 milioni e occupavano in totale 16,4 milioni di lavoratori, di cui circa 11,6 milioni di dipendenti. Nel 2013 le imprese attive sono scese a circa 4,3

La contrattazione di secondo livello si è più diffusa nelle imprese grandi con oltre 500 dipendenti (73,9%) mentre nelle imprese piccole (da 10 a 49 addetti) è stata meno praticata (27,9%).

Andando a esaminare il tipo di contratto maggiormente utilizzato, si può notare come le aziende che hanno effettuato *solo contrattazione aziendale* siano il 6,7%, con una grande variabilità tra le imprese grandi (dove si arriva al 36,5%) e quelle piccole (3,9%). Invece le imprese che hanno attuato *esclusivamente la contrattazione territoriale* sono l'8,3%. In questo caso la percentuale sale, sebbene di poco, se si considerano solo le imprese piccole (8,7%) e scende nelle imprese grandi (3,6%).

Le imprese che hanno dichiarato di aver usufruito della detassazione o degli sgravi fiscali previsti per l'erogazione del premio di risultato, collegato a obiettivi di produttività sono circa il 21% (Istat-Cnel, 2016, p. 115). Una percentuale tutto sommato modesta, soprattutto se si considera che non include la stragrande maggioranza di imprese con meno di dieci dipendenti.

Se poi si osserva quante imprese hanno erogato il premio di risultato, il dato medio è del 13,4%, sempre tra le imprese con oltre 10 dipendenti, con punte più elevate nel settore industriale (17,7%) e nell'area Nord-ovest (17,1%) e Nord-est (15,5%) e punte più basse nel settore dei servizi (10,2%) e al Sud e Isole (rispettivamente pari al 7,2% e al 6%).

La variabile che più influisce sulla distribuzione del premio di risultato è la dimensione delle imprese. Il 63,3% delle grandi imprese (con oltre 500 addetti) ha erogato il premio di risultato contro il 9,6% delle imprese piccole (10-49 addetti).

Infine solo il 5,2% delle imprese con almeno 10 dipendenti ha distribuito incentivi sotto forma di partecipazione agli utili di impresa (Istat-Cnel, 2016, pp. 117-119).

Risulta più problematico esaminare quale sia stato l'impatto di queste misure sulla crescita del welfare contrattuale e aziendale⁸. Carrieri (2016)

milioni, con un totale di circa 15,8 milioni di addetti e 10,9 milioni di dipendenti. Secondo i dati del 2013, quindi, le micro imprese costituiscono ben il 95,3% del totale delle imprese attive, occupano il 47,4% degli addetti e contribuiscono per il 30,6% al valore aggiunto realizzato. Le piccole e medie imprese (10-249 addetti) impiegano il 32,9% degli addetti e contribuiscono per il 38,4% al valore aggiunto. Le grandi imprese (con almeno 250 addetti) occupano il 19,7% degli addetti e producono il 31% del valore aggiunto (Istat, 2015).

⁸ Non è possibile ad esempio esaminare la crescita del welfare integrativo e aziendale in base ai dati Ocsel sulla contrattazione di secondo livello, perché questi dati non si basano su un campione statistico rappresentativo dell'universo degli

segnala una espansione della portata e dell'ampiezza dei contenuti e delle materie affrontate nella contrattazione di secondo livello. Ai temi classici del salario, degli orari e dell'organizzazione del lavoro si sono infatti aggiunti temi nuovi, inclusi quelli del welfare integrativo. Queste tendenze hanno riguardato però le aziende di dimensione medio-grande, e in misura più ridotta le imprese piccole. I dati Istat-Cnel (2016) confermano che i temi più rilevanti nella contrattazione di secondo livello sono stati: il salario (61,1%), l'organizzazione del lavoro (50,7%) e la formazione professionale (44,6%). Mentre il miglioramento del welfare aziendale ha riguardato una percentuale più ridotta (38,4%), incentrata in particolare su previdenza integrativa, assistenza sanitaria e forme di sostegno al reddito e alla persona (*ivi*, p. 117). Anche in questo caso sono state le imprese grandi, con oltre 500 dipendenti, quelle che hanno contrattato maggiormente misure di welfare integrativo (57,1%) e in particolare nei settori dei servizi orientati al mercato (42,6%).

Il welfare integrativo è stato invece meno contrattato nelle imprese con numero di addetti compreso tra 50 e 200 (32,1%) e nel settore dei servizi sociali e personali (30,8%).

In sintesi, poiché la contrattazione aziendale è stata prevalentemente utilizzata nelle grandi imprese, con oltre 500 dipendenti, è presumibile che la maggior parte delle risorse stanziato per le agevolazioni fiscali, e destinate dallo Stato per il 62,5% alla contrattazione aziendale, siano andate a beneficio di grandi imprese operanti nei settori più produttivi e competitivi, a discapito di quelle più piccole e nei settori meno competitivi. Infatti le imprese più piccole e in particolare nel settore dei servizi, laddove realizzano accordi decentrati, tendono ad attuare la contrattazione territoriale, alla quale è destinata invece la quota del 37,5% delle risorse stanziato per le agevolazioni fiscali.

Infine anche le misure di welfare integrativo sono introdotte prevalentemente sulla base di accordi decentrati ma aziendali, e in particolare nelle grandi imprese e nei settori economici più competitivi. Ma è possibile favorire invece la crescita di un welfare integrativo maggiormente inclusivo anche tra le imprese più piccole?

accordi decentrati. L'implementazione dell'Archivio dipende dal livello di attivismo degli operatori della rete Ocsel, e questo influisce (per eccesso o per difetto) sui dati presentati nei due report che si sono succeduti.

RPS

Maria Concetta Ambra

4. Conclusioni

Nonostante le differenze nei criteri stabiliti di volta in volta dai governi che si sono succeduti e nelle risorse stanziare, le misure di agevolazione contributiva e fiscale hanno seguito un percorso incrementale. Sono state progressivamente trasformate da misure sperimentali a misure strutturali, con l'esplicito obiettivo di sostenere l'aumento della produttività e favorire la diffusione della contrattazione di secondo livello.

Nell'attuazione di tali misure è stato anche rafforzato il ruolo dei sindacati, come dimostra la scelta di destinare le risorse pubbliche solo alle misure contrattate con i sindacati, sia a livello aziendale che territoriale. Dal 2011 in poi anche le divergenti posizioni tra Cgil da una parte e Cisl e Uil dall'altra sulla contrattazione di secondo livello si sono ricomposte. Oggi sia il governo che le parti sociali concordano sull'importanza di favorire la diffusione della contrattazione di secondo livello, con una preferenza verso la contrattazione aziendale da parte delle grandi imprese.

Ciononostante, i dati Istat-Cnel (2016) mostrano che meno di un terzo delle imprese con almeno 10 dipendenti ha attuato contrattazione di secondo livello nel periodo 2012-2013.

Le agevolazioni introdotte dallo Stato sono state sinora destinate in misura prevalente alla contrattazione aziendale, mentre invece i dati sulla contrattazione di secondo livello mostrano una maggiore diffusione del contratto *solo territoriale* (8,3%) rispetto a quello *solo aziendale* (6,7%).

Inoltre mentre la contrattazione aziendale è prevalentemente adottata nelle grandi imprese con più di 500 dipendenti e nei settori più produttivi, come ad esempio in quello dell'industria in senso stretto, quella territoriale è invece più praticata nelle aziende piccole e nei settori meno produttivi, come ad esempio quello dei servizi sociali e personali.

Qualora la quota maggiore di risorse pubbliche, stanziare per finanziare le agevolazioni, fossero spostate dalla contrattazione aziendale (come avviene oggi) alla contrattazione territoriale, questo potrebbe probabilmente favorire le imprese più piccole e nei settori meno competitivi della nostra economia, promuovendo la crescita di produttività a livello territoriale e la redistribuzione della stessa, anche sotto forma di misure di welfare integrativo.

La variabile dimensionale inoltre non influisce soltanto sul tipo di contratto praticato perché le imprese di grandi dimensioni hanno anche

una maggiore facilità (in chiave organizzativa) nella erogazione di misure, prestazioni e servizi di welfare integrativo. Le grandi imprese possono infatti utilizzare il vantaggio delle economie di scala nell'organizzazione di tali servizi. Cosa che le piccole imprese, se non adeguatamente supportate, non riescono a fare.

Secondo l'Inps, che ha esaminato le domande pervenute all'Istituto per l'accesso alle agevolazioni previste dagli sgravi contributivi nel triennio 2009-2011, le risorse per la contrattazione aziendale sono state carenti rispetto alle richieste. E pure utilizzando il meccanismo compensativo non si è riusciti a soddisfare la domanda delle imprese (Istat-Cnel, 2016, p. 84, nota 39).

Le risorse pubbliche però più che assecondare la domanda di agevolazioni che proviene dalle imprese, assegnando maggiori risorse laddove ci sono maggiori richieste (ovvero le imprese grandi, nel Nord del paese e nei settori più produttivi), potrebbero essere destinate, maggiormente, per favorire (o premiare) la diffusione della contrattazione territoriale e la crescita della produttività e del welfare integrativo nelle imprese più piccole (che come abbiamo visto costituiscono la stragrande maggioranza delle imprese attive nel nostro paese) e a vantaggio dei settori meno competitivi e delle aree meno produttive del paese. È chiaro che se l'obiettivo è quello di incentivare la crescita della produttività nelle aree del Sud del paese, l'introduzione di questo correttivo e l'eliminazione del meccanismo compensativo non saranno sufficienti. In queste aree è necessario intervenire con ben più massicci investimenti destinati allo sviluppo⁹.

Tuttavia se l'obiettivo è favorire una crescita più inclusiva del welfare integrativo a livello territoriale e la riduzione dell'attuale distorsione che tende a premiare le grandi imprese a discapito delle piccole, questo correttivo, dopo le modifiche introdotte dal Governo Renzi, potrebbe supportare le imprese più piccole nell'erogazione di premi di

⁹ A tal proposito è interessante osservare che le risorse stanziare dal secondo Governo Prodi per finanziare gli sgravi contributivi nella fase sperimentale provengono da quelle stanziare dal primo Governo Prodi nel 1997 per promuovere numerosi interventi di sviluppo economico nelle aree depresse del territorio italiano dal 1998 al 2013. Lo stanziamento era pari a 515 miliardi di lire per il 1998 e 1.515 miliardi di lire per ciascun anno successivo fino al 2013. Destinando queste risorse agli sgravi contributivi, quindi, il secondo Governo Prodi ha concentrato l'intervento su una sola misura, indirizzandolo a tutto il territorio italiano e non più solo alle aree depresse.

produttività, sotto forma di servizi o voucher da destinare ai propri dipendenti. È importante precisare che l'introduzione dei voucher se da una parte può rivelarsi uno strumento utile per incentivare l'acquisto di servizi di welfare integrativo, tuttavia non risponde al problema della organizzazione e offerta degli stessi.

Per quanto riguarda la possibilità di realizzare accordi su base territoriale, che riescano a favorire al contempo una crescita della produttività, una maggiore crescita economica e una più equa redistribuzione delle risorse, esistono già modelli virtuosi. Alcuni accordi tra associazioni datoriali e sindacali sotto forma di *Patti per lo sviluppo* sono stati esaminati da Mallone (2015, p. 66). Un altro esempio più recente, siglato tra le parti sociali e le istituzioni a livello regionale è il *Patto per il lavoro* sottoscritto in Emilia-Romagna nel luglio del 2015. Si tratta di un caso interessante, che andrebbe esaminato meglio e monitorato nella sua attuazione e che punta a migliorare la produttività e allo stesso tempo a restituire al territorio il benessere prodotto. Ancora una volta tale modello è concepito in una delle regioni più produttive del nostro paese e quindi anche in grado di redistribuire la ricchezza prodotta. Resta quindi aperto il problema di come sia possibile attuare simili accordi su base territoriale, anche nelle regioni meno produttive, come quelle del Sud Italia. Di certo non sarà possibile individuare forme di welfare in grado di assicurare una più equa e inclusiva redistribuzione del benessere, senza pensare a come la ricchezza possa essere incentivata e prodotta, non solo dentro le grandi imprese, ma soprattutto a livello territoriale.

Riferimenti bibliografici

- Ambra M.C., 2011, *Le politiche attive per il reinserimento lavorativo degli invalidi del lavoro*, in Paci M. e Pugliese E. (a cura di), *Welfare e promozione delle capacità*, il Mulino, Bologna.
- Agostini C. e Ascoli U., 2014, *Il welfare occupazionale: un'occasione per la ricambiatura del modello italiano?*, «Politiche Sociali», n. 2, pp. 259-275.
- Ascoli U. (a cura di), 2011, *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Carrieri M., 2016, *Comprendere i cambiamenti in atto*, in Carrieri M. e Pirro F., *Relazioni industriali*, Egea, Milano, pp. 124-126.
- Istat, 2015, *Struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi. Anno 2013*, 9 dicembre, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/archivio/175950.
- Istat-Cnel, 2016, *Produttività, struttura e performance delle imprese esportatrici, mer-*

- cato del lavoro e contrattazione integrativa*, 4 marzo, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/files/2016/03/Report_Cnel_Istat1.pdf.
- Leonardi S. e Arlotti M., 2012, *Welfare contrattuale e bilateralismo*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 77-114.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di), 2013, *Primo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di), 2015, *Secondo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino.
- Mallone G., 2013, *Imprese e lavoratori: il welfare aziendale e quello contrattuale*, in Maino F. e Ferrera M., (a cura di), *Primo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 49-81.
- Mallone G., 2015, *Il welfare aziendale in Italia: tempo di una riflessione organica*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Secondo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 45-68.
- Natali D. e Pavolini E., 2014, *Comparing (Voluntary) Occupational Welfare in the EU: Evidence from an International Research Study*, «Ose Research Paper», n. 16, novembre, disponibile all'indirizzo internet: www.ose.be/files/publication/OSEPaperSeries/Natali_Pavolini_2014_OseResearchPaper16.pdf.
- Natali D. e Stamati F., 2013, *Le pensioni categoriali in Italia: legislazione e messa in opera del nuovo sistema multi-pilastro*, in Pavolini E., Ascoli U. e Mirabile M.L., *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, il Mulino, Bologna, pp. 83-114.
- Neri S., 2012, *I fondi previdenziali e sanitari nel welfare aziendale*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 129-144.
- Paci M., 2008, *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 3-30.
- Paci M. e Pugliese E., 2011, *Welfare e promozione delle capacità*, il Mulino, Bologna.
- Pavolini E., Ascoli U. e Mirabile M.L., 2013, *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ponzellini A.M., Riva E. e Scippa E., 2015, *Il welfare aziendale: evidenze dalla contrattazione*, «Quaderni Rassegna Sindacale», n. 2, pp. 145-166.
- Regione Emilia-Romagna, 2015, *Patto per il lavoro. Un nuovo sviluppo per una nuova coesione sociale*, Bologna, 20 luglio.

DIBATTITO

Per un capitalismo giusto ed ecologico:
l'ultimo messaggio di un grande maestro

Luciano Gallino, *Il denaro, il debito e la doppia crisi spiegati ai nostri nipoti*,
Einaudi, Torino, 2015

Ciò che è e ciò che potrebbe essere. Riflettendo sull'ultimo libro di Luciano Gallino

Maurizio Franzini

RPS

Il Denaro, il Debito e la Doppia Crisi, spiegati ai nostri nipoti è l'ultimo libro di Luciano Gallino, pubblicato circa un mese prima della sua scomparsa a novembre dello scorso anno¹. Il motto che Gallino ha posto in esergo al libro (riprendendolo da Rosa Luxemburg) è questo: «Dire ciò che è, rimane l'atto più rivoluzionario». «Ciò che è» Gallino vuole dirlo soprattutto ai giovani, rappresentati dai suoi nipoti, ai quali il libro è rivolto. E «ciò che è», nel mondo contemporaneo agli occhi di Gallino – non possiamo sorprendercene –

ha i colori del grigio scuro, se non del nero. Però c'è anche quel che potrebbe essere e qui Gallino si sforza di vedere altri, più rasserenanti, colori; su di essi vuole attirare lo sguardo dei giovani. Questo indirizzamento dello sguardo verso nuovi orizzonti raggiungibili ha il valore di un messaggio speciale (non direi testamento, e non solo perché la parola non è tra quelle che preferisco) da parte di uno studioso per molti versi unico. A quel messaggio è bene prestare tutta l'attenzione che merita. Queste note sono un tentativo di farlo.

1. Ciò che è

Coloro che conoscono gli scritti di Gallino, e sono moltissimi, sanno bene quanto dominanti fossero i grigi tendenti al nero contenuti nella sua fotografia della realtà contemporanea. Quelle tonalità, almeno a prima vista un po' disarmanti, tornano tutte in questo suo ultimo libro, forse accentuate e, se così si può dire, lasciate scivolare anche su altri aspetti della nostra realtà.

Provo a sintetizzare cosa c'è nella fotografia di Gallino. C'è il capitalismo in crisi, una crisi che non è soltanto economica né tanto meno passeggera. Non c'è da illudersi che la congiuntura passerà: se nulla accade davanti a noi c'è il pericolo, paventato anche da altri, della sta-

¹ Più di recente è stato pubblicato, postumo, un libro che raccoglie molti suoi articoli pubblicati negli scorsi anni su «la Repubblica» e un inedito sull'opportunità e la possibilità di uscita dall'euro (Gallino, 2016).

RPS

CIÒ CHE È E CIÒ CHE POTREBBE ESSERE. RIFLETTEENDO SULL'ULTIMO LIBRO DI LUCIANO GALLINO

gnazione secolare – cioè, si potrebbe dire, del fallimento definitivo del capitalismo rispetto alla missione principale che sembra essergli stata affidata: la crescita economica continua. D'altro canto, a rendere il problema apparentemente privo di soluzioni, c'è il fatto che la crescita economica, se tornasse, rischierebbe di aggravare la crisi ecologica sulla quale Gallino richiama con forza l'attenzione, ponendola sullo stesso piano della crisi economica. A completare, almeno parzialmente il quadro, c'è poi lo stato delle disuguaglianze che – per dirla in breve – sono alte, ingiuste e disfunzionali a ogni altro ragionevole obiettivo economico e sociale.

Nel triangolo sviluppo-ecologia-eguaglianza si addensano, dunque, i grigi più scuri e pensando a quella forma geometrica come contenitore delle riflessioni di Gallino si potrebbe avere la sensazione che esso sia collocato più a nord del nord, cioè dove il sole non potrà mai arrivare a rischiararne i colori.

Gallino spiega che dietro tutto questo ci sono problemi che si chiamano finanza, arretramento del lavoro (con la vittoria di quello che egli chiama il modello Wal Mart), concentrazione del potere, forza delle ideologie e, soprattutto, errate scelte politiche. Ma nelle pagine in cui sembra meno propenso a tracciare distinzioni più o meno sottili, Gallino parla semplicemente di crisi e di sconfitta del capitalismo, usando questo termine senza aggettivi che consentano di distinguere fasi storiche diverse o modelli diversi.

Credo che questa sia una scelta deliberata, forse frutto anche di un certo fastidio per distinzioni che rischiano di apparire edulcoranti. E proprio per non edulcorare chiarisce che dal suo punto di vista il capitalismo è null'altro che quella formazione economica, sociale e politica che abbraccia il mondo intero e che ha nel capitale il suo motore, la ragion d'essere, la sostanza che lo alimenta e lo tiene in vita. Gallino ritiene che parlare semplicemente di capitalismo serva a metterne in luce gli aspetti negativi (potere, classi sociali, ricchezza e povertà, catene di montaggio e file di disoccupati) evitando la «frode linguistica» che consiste nell'usare espressioni, appunto, edulcoranti come «sistema di mercato». D'accordo con Galbraith, Gallino è convinto che questa espressione sia stata messa in circolazione quando il capitalismo ha iniziato a mostrare i suoi lati meno accettabili e poiché il suo obiettivo è proprio quello di disvelarne i lati peggiori non esita a tornare, per così dire, all'antico.

Molti difensori del capitalismo non resisterebbero alla tentazione di contrapporre alle tesi negative di Gallino i molti meriti che, almeno ai

loro occhi, esso ha avuto nella sua lunga storia. Confesso che quello dei giudizi sintetici e complessivi sul capitalismo non è un tema che mi appassioni. Piuttosto mi sembra appassionante la serie di problemi specifici che Gallino pone, al di là di giudizi generali e sintetici sul capitalismo, e su di essi inviterei a impegnare la nostra concreta capacità di analisi e di proposta. In questa prospettiva mi sentirei di dire che forse il mercato meriterebbe più attenzione.

Il capitalismo non è un sistema di mercato qualunque ma è pur sempre un sistema di mercato e la mia impressione, come dirò anche in seguito, è che guardando ai mercati (a quello del lavoro e a tutti gli altri, a come si formano i prezzi, a chi opera dal lato dell'offerta e della domanda, alla facilità di ingresso nei mercati, ecc.) e non soltanto alle imprese e a quel che accade al loro interno, la prospettiva si faccia più ricca con probabili benefici per la completezza dell'analisi e l'articolazione delle proposte.

Dicevo prima che Gallino parla di politiche erranee. In realtà il principale difetto che quelle politiche hanno ai suoi occhi è, come candidamente dice, la stupidità delle idee che le hanno ispirate e che sono tratte dal repertorio del pensiero cosiddetto neo-liberale. La massima espressione di quella stupidità sarebbe quella sorta di culto dell'austerità che ha colpito l'Unione europea.

Anche grazie a questo si è consumata una bruciante sconfitta di due valori una volta considerati fondamentali, e cioè l'uguaglianza e lo spirito critico. La loro sconfitta sta anche e soprattutto nella tolleranza verso il presente da parte di chi dovrebbe invece avversarlo, per esserne penalizzati o per vocazione ideologica. Gallino dedica qualche pagina ai meccanismi della persuasione e del convincimento così attivi nelle nostre società, mostrando tutta la sua preoccupazione per il restringimento dello spazio in cui dovrebbe germogliare lo spirito critico.

2. *Riformare il capitalismo predatorio*

Ma nonostante tutto ciò Gallino non cede alla dittatura dei grigi e avverte i nipoti che il suo è un tentativo (modesto) di aiutarli «a coltivare una fiammella di pensiero critico nell'età della sua scomparsa».

Quel pensiero critico non porta soltanto a indignarsi nei confronti del presente ma anche a elaborare progetti realistici per il futuro. Questo è quanto cerca di fare Gallino rifiutando due posizioni diffuse ma ambidue considerate gravemente sbagliate.

RPS

CIÒ CHE È E CIÒ CHE POTREBBE ESSERE. RIFLETTEENDO SULL'ULTIMO LIBRO DI LUCIANO GALLINO

La prima è, naturalmente, l'accettazione del mondo che non proviene solo da chi ne è avvantaggiato ma anche da qualcuno dei perdenti. Ciò avviene per effetto dei meccanismi di convincimento e persuasione che fanno apparire diversi i colori della realtà e forse anche a causa delle difficoltà che impediscono di delineare – e, soprattutto, di considerare realizzabile – un mondo migliore.

La seconda posizione è quella di chi attende la spontanea dissoluzione del sistema ovvero prospetta cambiamenti irrealizzabili. Qui Gallino mostra tutto il suo dissenso nei confronti di chi – e il riferimento specifico è a Harvey – utilizzando brillantemente le categorie marxiane produce lucide analisi della situazione in cui siamo, ma poi prospetta strategie di cambiamento che mai riceverebbero il sostegno elettorale dei comuni cittadini.

Scartate queste due posizioni, Gallino – che pure immagina che esisterà un tempo in cui il capitalismo sarà superato e il suo auspicio è che in sua vece si instauri qualcosa che chiamerebbe socialismo ecologico – abbraccia con convinzione una posizione che chiamerei di riformismo radicale. Il suo obiettivo è proporre interventi che, da un lato, siano in grado di porre «argini che delimitino la sua (del capitalismo) attività predatoria» e, dall'altro, possano trovare consenso in parlamenti che ritenessero giunto il momento di porre, appunto, argini al capitalismo. Questo progetto di Gallino non è diverso, ad esempio, da quello di «salvare il capitalismo dai capitalisti» di cui si è fatto portatore Robert Reich (2016). E non è nemmeno improprio accostare l'analisi che Gallino fa della sua posizione tra le altre possibili a quella che spinse Caffè, in un famoso articolo di quasi 35 anni, a parlare di solitudine del riformista (Caffè, 1982). Entrambi hanno forse avvertito la solitudine, ma non per questo hanno rinunciato a produrre idee realizzabili di un mondo migliore.

3. Ciò che potrebbe essere: un capitalismo giusto ed ecologico

E veniamo alle proposte concrete di Gallino. Si potrebbero classificare in questo modo: misure per dare stabilità al sistema con interventi su aspetti essenziali della sua architettura macroeconomica; interventi per dotarlo di istituzioni appropriate a effettuare investimenti produttivi di lungo termine necessari al rilancio dell'economia reale; politiche per correggere le disuguaglianze e per modificare le caratteristiche delle imprese, indebolendo i diritti capitalistici di proprietà. Con speci-

fico riferimento alla crisi ecologica le misure sembrano essere una combinazione di limitazione delle pressioni alla crescita e di rinnovamento tecnologico.

Tutte (o quasi) queste misure sono condivisibili. Ma qualche elemento di riflessione critica può essere avanzato, soprattutto rispetto a ciò che manca.

Per quanto riguarda le misure di impatto sull'architettura macroeconomica, dirette a dare stabilità al sistema, Gallino fa propria un'antica proposta elaborata dagli economisti liberali della scuola di Chicago – nota, appunto, come Piano di Chicago o «100% Money» – di cui molto si discusse negli anni trenta, nel corso della Grande Depressione. Sostanzialmente si tratta di privare le banche ordinarie del potere di creare moneta mediante la concessione di credito, obbligandole a depositare presso la banca centrale tutta la moneta di cui vengono in possesso.

Da questo Piano i proponenti si attendevano numerosi vantaggi, così sintetizzati da un grande economista dell'epoca, Irving Fisher (1936): la possibilità di stabilizzare l'economia mettendola al riparo dall'instabilità che deriva dalla incontrollata creazione di credito; l'eliminazione dei panici bancari che contribuiscono ad aggravare le crisi, la riduzione del debito privato così come di quello pubblico. Gallino guarda con favore a tutto questo e all'idea di fondo di restituire allo Stato il potere (esclusivo) di creare moneta.

Per dare forza alla propria proposta, Gallino ricorda che di recente due economisti del Fondo monetario internazionale (Fmi), utilizzando un modello Dsge (*dynamic stochastic general equilibrium*) – cioè con le caratteristiche di quelli oggi più in voga – hanno simulato l'effetto di una misura di questo genere, trovando confermate tutte le previsioni di Fisher, con l'aggiunta di un effetto positivo sulla crescita dell'output e sul contenimento dell'inflazione (Benes-Kumhof, 2012). Questo lavoro è stato al centro dell'attenzione non solo di economisti – qualcuno (Fiebiger, 2014), pur favorevole alla misura, nella sua verifica non trova però conferma del risultato positivo sulla crescita – ma anche di giornalisti e blogger.

Senza entrare nel merito si può dire che come in molti altri casi i dettagli sono importanti e tra i più rilevanti ci sono quelli relativi alla fase di eventuale transizione dal vecchio al nuovo sistema. C'è anche il problema della realizzabilità politica di una simile proposta che, per fare un esempio, troverebbe qualche resistenza alla City di Londra, come ricorda Evans-Pritchard, editor del «Daily Telegraph». Ma dei

problemi di realizzabilità politica ci occuperemo, seppure brevemente, più avanti, ascoltando quello che Gallino ha da dire, in generale, sul tema.

Quel che appare indiscutibile è che, anche se non in questa forma radicale, qualche controllo sui meccanismi di concessione dei crediti e, più in generale, sulle scelte di portafoglio delle banche e delle istituzioni finanziarie dovrà pur esserci.

Tra le strade da esplorare ce n'è una che meriterebbe più attenzione. Si tratta degli incentivi (largamente dipendenti dalle modalità delle retribuzioni) che determinano i comportamenti e le scelte di coloro che nelle banche concedono credito e effettuano investimenti finanziari². Se gli incentivi (come è stato in moltissimi casi e come avviene ancora oggi) sono tali che i loro personali compensi raggiungono valori stratosferici quando le cose, per così dire, vanno bene e sono poco penalizzati quando, invece, vanno male, allora le condizioni sembrano essere ideali per favorire scelte di credito e di investimento troppo sbilanciate a favore della creazione del rischio e, quindi, dell'instabilità.

Rivolgere la propria attenzione agli incentivi monetari significa anche affrontare il problema delle alte retribuzioni e, dunque, delle disuguaglianze. Ciò rende misure di questo tipo – nelle quali possono rientrare i tetti alle retribuzioni di cui dirò tra breve – particolarmente meritevoli di attenzione.

Intervenire sulla finanza è necessario anche per rinforzare l'economia reale e soprattutto per orientare maggiormente le scelte verso il lungo termine, superando il «breve-termismo» che connota le logiche speculative oggi dominanti. A questo scopo Gallino elenca una serie di attività di investimento che considera necessarie per favorire lo sviluppo di settori «meritevoli» e di tecnologie nuove, nonché per fare fronte al problema ecologico.

In effetti rispetto alla tecnologia si pone il problema del controllo delle sue tendenze. Queste ultime hanno conseguenze su molteplici aspetti della vita sociale: non vi è solo la questione ecologica, ma anche quella dell'occupazione e del lavoro, minacciato dalla crescente robotizzazione dei processi di produzione, come documentano alcuni studi recenti. Queste preoccupazioni rafforzando l'attenzione che Gallino sembra avere per la direzione del progresso tecnologico e

² Agli incentivi di chi opera nella finanza consiglia anche di guardare Kay (2015), il quale sostiene che muovere in questa direzione può essere più efficace che disegnare vasti e complessi programmi di regolazione finanziaria.

portano a condividere quanto Atkinson (2015) ha da dire al riguardo: il controllo della ricerca e della tecnologia costituisce una questione di rilevanza sociale che non può essere il privilegio di pochi.

Tornando alle proposte e agli obiettivi di Gallino in tema di riforma della finanza mi pare di poter dire che egli confidi soprattutto su un rinnovato ruolo bancario e finanziario del pubblico. Sulla questione ritornerò più avanti con qualche riflessione più generale circa il ruolo che il pubblico potrebbe svolgere in un futuro meno grigio.

Venendo alle misure per contrastare la disuguaglianza, Gallino richiama innanzitutto la duplice necessità di restituire progressività ai sistemi tributari contro le tendenze opposte in atto oramai da molti decenni e di dare maggiore efficacia redistributiva alla spesa sociale, soprattutto attraverso un suo ampliamento.

Le misure redistributive raccomandabili possono essere anche molte altre come emerge da numerosi contributi recenti (Piketty, 2014; Atkinson, 2015; Franzini e Pianta, 2016). Senza entrare nel merito, vorrei sottolineare l'importanza di misure che siano in grado di ottenere il duplice risultato di ridurre le disuguaglianze e di accrescere la mobilità sociale intergenerazionale che costituisce un altro tratto assai grigio di molte società contemporanee, a iniziare dalla nostra.

Gallino, molto opportunamente, non si limita a considerare interventi che correggano la disuguaglianza dopo che questa si è manifestata nei mercati. Benché importanti, gli interventi di carattere meramente redistributivo gli appaiono insufficienti; occorre cercare di prevenire la loro formazione. Il suggerimento che egli offre al riguardo è di espandere le forme di cogestione nelle imprese (il suo giudizio sul sistema tedesco è positivo) e di ampliare lo spazio delle cooperative di produzione e consumo. Si tratta di misure che vanno nella direzione della democrazia economica alla quale Gallino annette molta importanza e che, nella sua visione, permetterebbero una diversa distribuzione del surplus prodotto tra capitale e lavoro, con effetti di riduzione della disuguaglianza nei redditi.

L'attenzione per le misure di prevenzione della disuguaglianza – spesso chiamate di pre-distribuzione – è in crescita (Franzini, 2014a). Tali misure possono essere di varia natura e riguardare ambiti diversi da quello, pur importante, di modifica del potere all'interno delle imprese, attraverso una ridefinizione dei diritti di proprietà, sul quale si concentra Gallino.

Infatti, esse possono riguardare le dotazioni (anche di capitale umano) con cui i singoli si presentano sui mercati o possono riferirsi alle for-

RPS

CIÒ CHE È E CIÒ CHE POTREBBE ESSERE. RIFLETTERE SULL'ULTIMO LIBRO DI LUCIANO GALLINO

me della concorrenza che troppo spesso tendono a produrre, in vari mercati, «un vincitore che prende tutto» (Franzini e al., 2014). Si generano così rendite enormi intese come redditi in eccesso rispetto a quello che sarebbero sufficienti per fare quello che si fa. Questo concetto di rendita è fortemente collegato a quello di capitalismo oligarchico, che meriterebbe anch'esso maggiore attenzione. Tuttavia, l'uso che Gallino fa del termine rendita è più limitato (quasi esclusivamente al settore finanziario) e di ciò risente un po' la ricchezza della sua analisi.

Una strada per limitare le disuguaglianze, agendo soprattutto sui redditi maggiormente elevati – in particolare quelli, sempre più rilevanti, che derivano da retribuzioni e non da rendimenti finanziari – potrebbe essere quella di porre un tetto al loro livello. Misure di questo tipo possono essere giustificate alla luce della considerazione che troppo spesso quelle retribuzioni sono la conseguenza dell'esercizio del potere (ad esempio quello dei manager di fissare le loro stesse retribuzioni) e non di un effettivo processo di concorrenza come, mistificando la realtà, si tende a dire (Franzini e al., 2014, cap. 2). D'altro canto, la regolazione delle retribuzioni stratosferiche potrebbe essere giustificata in vari modi: con la difficoltà a trovare criteri di giustizia in grado di giustificarle (l'usuale argomento che è il libero mercato a determinarle è di grande debolezza una volta che si analizzi precisamente il funzionamento dei mercati che consentono tali retribuzioni) ma anche con le conseguenze negative che esse hanno su molteplici fenomeni: dalla crescita economica, al funzionamento della democrazia, alla diffusione di valori contrari alla cooperazione di cui vi è un gran bisogno per l'efficienza (Cfr. Franzini e al., 2014, cap. 4). Ciò vuol dire che quelle retribuzioni producono conseguenze sociali negative che non ricadono su chi se ne avvantaggia. In queste condizioni gli economisti potrebbero parlare di esternalità negative e giustificare così l'intervento regolatorio.

Riflettere su questi temi nell'ottica di ottenere il consenso di quel parlamento finalmente consapevole degli eccessi del capitalismo predatorio a cui pensa Gallino mi pare molto importante. E il collegamento con la questione degli incentivi contenuti nelle retribuzioni dei manager della finanza dovrebbe a questo punto essere sufficientemente chiaro.

Quanto alla crisi ecologica le misure di contrasto proposte da Gallino non sono altrettanto articolate. Si invoca l'abbandono dell'ideologia della crescita e il ricorso a nuove tecnologie. Sono sostanzialmente assenti i riferimenti agli interventi proposti dagli economisti dell'am-

biente e soprattutto quella tassazione ambientale (che nasce dall'opera oramai centenaria di Pigou) che potrebbe modificare i comportamenti in direzione della sostenibilità, alterando le convenienze delle diverse scelte.

4. *Affinché possa essere: il soggetto politico che non c'è*

Tutto quanto precede nasce da un'evidente convinzione. Il grigio che ci opprime è l'effetto di precise scelte politiche ed è nel potere delle politiche invertire queste tendenze, aprendo il mondo a nuovi colori. Questa è la visione di Gallino e non soltanto la sua, basti pensare all'insistenza con cui Stiglitz (2013) avanza una simile tesi. Da tale visione discende, tra l'altro, che il capitale non ha una forza inarrestabile – come talvolta sembra che si affermi e come forse una lettura non contestuale di qualche affermazione di Gallino potrebbe indurre a credere. Ciò che eventualmente rende quella forza inarrestabile è la subordinazione della politica, l'indebolimento della democrazia. Purtroppo queste tendenze si sono manifestate e il vero problema è porre a esse un freno: per farlo occorrono non soltanto le idee ma anche le gambe politiche su cui farle camminare.

Di tutto ciò Gallino è ben consapevole ed è per questo che dedica diverse pagine del libro a interrogarsi sulla questione. La sua idea è che occorra un soggetto politico in grado, appunto, di far camminare quelle idee e di conquistare a esse consensi. Per Gallino questo è un passaggio ineludibile. Altri, ad esempio Mason (2016) o Rifkin (2014), pensano che il cambiamento possa avvenire anche senza passaggi politici strutturati grazie al fatto che la tecnologia dell'informazione, estendendosi sempre più, risulterà incompatibile (e travolgerà) gli stati nazionali e la proprietà capitalistica. Il soggetto che costruisce un progetto politico qui non sembra necessario, in sua vece potrebbe invece operare un intelletto collettivo piuttosto miracoloso.

Gallino, l'ho già detto, è di altra opinione e il suo cruccio è l'assenza di quel soggetto collettivo di cui si avverte un gran bisogno. In realtà, scrivendo tra le fine del 2014 e la metà del 2015, egli credette di cogliere, nel nostro paese, segnali favorevoli alla convergenza verso alcune fondamentali idee di cambiamento da parte di numerosi, e ai suoi occhi promettenti, movimenti. Con il senno di poi possiamo dire che quei segnali non si sono consolidati e il vuoto del soggetto politico resta ancora tutto da colmare.

Su questo cruciale punto politico non ho molto da dire, salvo due considerazioni che formulerò nelle righe conclusive di queste note.

5. Alimentare lo spirito critico e costruire il futuro: modeste aggiunte ai messaggi di Gallino

Il messaggio che Gallino lascia, simbolicamente, ai suoi nipoti è ricco di analisi e proposte estremamente utili. Il nostro compito dovrebbe essere quello di completare e ulteriormente articolare quelle analisi e quelle proposte. Si tratta di un compito difficilissimo perché prevede anche di affrontare il problema della realizzabilità politica che ha certamente rappresentato una delle maggiori preoccupazioni di Gallino.

Il poco che ho da dire su questo tema riguarda, da un lato, il ruolo che possono svolgere gli intellettuali – in particolare gli economisti – e, dall'altro, l'importanza di prestare attenzione a due aspetti assenti nell'analisi e nelle proposte di Gallino: il ruolo degli incentivi individuali nei mercati e i cosiddetti «fallimenti dello Stato» che, in buona misura, possono essere considerati essi stessi la conseguenza di un distorto sistema di incentivi nella sfera pubblica.

La speranza di cambiamento non credo possa fare a meno degli intellettuali e del loro spirito critico. Gallino ha svolto questo compito con enorme impegno e lucidità e il fatto che non ogni sua analisi sia risultata pienamente convincente non riduce il suo straordinario merito nell'aver tenuto acceso quello spirito critico. Per emularlo gli intellettuali – e qui mi riferisco soprattutto ai colleghi economisti e a quelli tra loro che non hanno deliberatamente deciso, per qualsivoglia ragione, di fare a meno dello spirito critico – dovrebbero evitare di commettere quello che a mio parere è un grave errore, e cioè internalizzare troppo i vincoli politici correnti in un impeto di realismo che rischia però di trasformarsi nella sostanziale accettazione del presente. Lasciarsi guidare dal criterio della realizzabilità delle proposte nelle condizioni politiche date – o comunque assegnare a esso un peso rilevante nella scelta delle proprie raccomandazioni – significa mettere il futuro in difficoltà e allontanare la possibilità che il grigio si diradi. Le idee dovrebbero servire a cambiare le condizioni politiche e non il contrario.

Vi è un altro punto importante che può essere rilevante anche per accrescere i consensi a un progetto politico di radicale ma ragionevole cambiamento. Mi riferisco alla necessità di prendere sul serio quell'in-

sieme di questioni che va sotto il titolo di «fallimenti dello Stato» e che ricomprende tutti i casi nei quali l'azione pubblica sembra costituire parte del problema più che della soluzione. L'esistenza di questi casi dovrebbe essere riconosciuta e collocata al giusto posto in un progetto di rischiaramento dei colori del nostro mondo. Tanto più dovrebbe essere così se nel mondo da costruire si vuole dare al pubblico un ruolo più ampio e impegnativo, come è nelle proposte di Gallino. La consapevolezza del problema e la chiarezza delle proposte può, io credo, anche agevolare il cammino politico delle nuove idee. In fondo la sfiducia nella politica non è un'invenzione.

Il tema dei «fallimenti dello Stato» è oggi trattato in modo strumentale e con scarso rigore, principalmente allo scopo di invocare sempre maggiori restringimenti (per altro selettivi) del ruolo pubblico (Franzini, 2014b). Occorre superare questa logica ma non negando il problema, piuttosto riconoscendolo e cercando di proporre soluzioni efficaci. Affrontare questo problema significa, in larga parte, misurarsi con le motivazioni, i valori e gli incentivi di chi opera nel pubblico, cioè con aspetti del comportamento umano che – come ho già avuto modo di dire – meriterebbero maggiore attenzione e non possono essere trascurati, in una logica riformistica, con il generico rinvio alle pervasive responsabilità del capitale.

Imboccando questa direzione si potrebbe valorizzare il lavoro di quei molti economisti che hanno lavorato sugli incentivi, nel mercato e fuori di esso, e hanno prodotto suggerimenti utili per correggere il funzionamento delle diverse istituzioni. Tra di essi vi sono le tasse pigouviane di cui ho già parlato a proposito della loro capacità di incidere sui comportamenti di mercato. È interessante leggere cosa ha scritto di esse Latouche (2008): «se spinte alle estreme conseguenze queste misure provocherebbero una vera e propria rivoluzione e permetterebbero di realizzare nella sua quasi totalità un programma della decrescita».

Non so se Latouche abbia ragione, ma quel che è certo è che alcuni economisti hanno prodotto ricette assai radicali che possono piegare i mercati a una ben diversa logica di funzionamento. Guardare ai loro suggerimenti – evitando di considerare tutti gli economisti come sostenitori della crescita a ogni costo o, peggio ancora, come convinti assertori della neutralità dei mercati – può servire non certo a riscattare una categoria ma a meglio delineare un futuro più colorato, sviluppando anche in altre direzioni il prezioso lavoro di alimentazione dello spirito critico e di costruzione del futuro che Gallino ha dovuto, purtroppo, interrompere.

Riferimenti bibliografici

- Atkinson A., 2015, *Inequality. What can be done?*, Harvard University Press, Cambridge, Ma, (trad. it.: 2015, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina, Milano).
- Benes J. e Kumhof M., 2012, *The Chicago Plan Revisited*, «IMF Working Paper 12/202», disponibile al sito internet: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12202.pdf.
- Caffè F., 1982, *La solitudine del riformista*, «il manifesto», 19 gennaio (rist.: 1990, in Acocella N. e Franzini M., a cura di, Bollati Boringhieri, Torino).
- Fiebigler B., 2014, «*The Chicago Plan Revisited: A Friendly Critique*», «European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention», vol. 11, n. 1, pp. 227-249.
- Fisher I., 1936, *100% Money and the Public Debt*, «Economic Forum», aprile-giugno, pp. 406-420.
- Franzini M., 2014a, *Tendenze e caratteristiche della disuguaglianza dei redditi: le ragioni della predistribuzione*, «QA - Rivista dell'Associazione Rossi-Doria», n. 4, pp. 89-118.
- Franzini M., 2014b, *I fallimenti dello Stato*, in Franzini M., Milone L.M. e Pizzuti F.R., *Temi Scelti. Politica Economica*, Egea, Milano.
- Franzini M., Granaglia E. e Raitano M., 2014, *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi?*, il Mulino, Bologna.
- Franzini M. e Pianta M., 2016, *Disuguaglianze. Quante sono, come combatterle*, Laterza, Roma-Bari (ed. or.: 2016, *Explaining Inequality*, Routledge, Oxford).
- Gallino L., 2015, *Il denaro, il debito e la doppia crisi spiegati ai nostri nipoti*, Einaudi, Torino.
- Gallino L., 2016, *Come (e perché) uscire dall'euro, ma non dall'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari.
- Kay J., 2015, *Other People's Money. Masters of Universe or Servants of the People?*, Profile Books.
- Latouche S., 2008, *Breve trattato sulla decrescita serena*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Mason P., 2016, *Postcapitalismo. Una guida al nostro future*, il Saggiatore, Milano.
- Piketty T., 2014, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano.
- Reich R., 2015, *Saving Capitalism: For the Many not the Few*, Alfred A. Knopf, New York.
- Rifkin J., 2014, *The Zero Marginal Cost Society*, Palgrave MacMillan, New York.
- Stiglitz J., 2013, *Il prezzo della disuguaglianza*, Einaudi, Torino.

Il libro-testamento di un sociologo eretico

Adriana Luciano

RPS

Scopo di questo articolo è rileggere l'analisi che Luciano Gallino compie della crisi del capitalismo e del sistema ecologico alla luce del suo precedente lavoro teorico e di ricerca empirica. L'ipotesi è che lo sviluppo della sua prospettiva sociologica di analisi della crisi e la critica delle sue configurazioni istituzionali e culturali sia radicata nella teoria della società che l'autore ha elaborato nel corso della sua

lunga carriera intellettuale ma prenda anche le distanze da precedenti rappresentazioni della struttura di classe e della lotta di classe. L'analisi di Gallino della finanziarizzazione della società e del modo in cui la sua logica è stata applicata alle relazioni sociali e politiche induce a un ripensamento della metodologia delle scienze sociali allo scopo di riconsegnare la sociologia alla sua originaria vocazione critica.

1. Il bilancio di una vita

Chi, come me, ha conosciuto Luciano Gallino quasi cinquant'anni fa non può prendere in mano il suo ultimo libro-testamento senza chiedersi che rapporto ci sia tra questo lavoro, sintesi di un ventennio assai fecondo di ricerche e di pubblicazioni sul capitalismo globale e sulla sua crisi, e la sua storia intellettuale cominciata, come tutti sanno, nella fabbrica simbolo del capitalismo dal volto umano – la Olivetti – e continuata poi nella ricerca di strumenti analitici e di dati empirici che consentissero di comprendere, nonché di orientare, il tumultuoso cambiamento che aveva investito la società occidentale a metà del secolo scorso. Per approdare poi alla svolta più recente, i vent'anni dedicati a una critica sempre più radicale della finanziarizzazione del capitalismo e dell'ideologia che lo ha accompagnato, il neoliberismo. Questa domanda accompagnerà queste mie brevi note non tanto per il desiderio di abbozzare frettolosamente una sorta di biografia intellettuale di Luciano Gallino, quanto perché la sua intensa attività di studioso ha attraversato sessant'anni della storia di un sistema economico-sociale che, uscito da due rovinose guerre mondiali, per un bre-

ve trentennio – i famosi *Trenta gloriosi* – sembrava aver trovato la strada per coniugare benessere e democrazia. Per precipitare poi nella doppia crisi del capitalismo e del sistema ecologico e nell'eclissi del principio di uguaglianza e dello spirito critico. Di questa storia Luciano Gallino è stato non solo attento osservatore ma anche protagonista: come uomo di azienda, chiamato da Adriano Olivetti a creare un centro di ricerche sociologiche che ha accompagnato le trasformazioni organizzative dell'azienda che si avviava a essere l'apripista della rivoluzione informatica in Italia, come ricercatore impegnato a migliorare la qualità del lavoro degli operai delle fabbriche fordiste e a rintracciare la trama profonda della modernizzazione della società italiana, come professore di sociologia intento a esplorare i fondamenti delle scienze sociali e a trasmetterli ai suoi allievi per farne dei cittadini consapevoli e dotati di spirito critico. Poi, negli ultimi anni, come critico rigoroso della globalizzazione e della finanziarizzazione della società, interlocutore appassionato di militanti sindacali e di gruppi di opposizione non colonizzati dalle lusinghe del pensiero neoliberalista. Quando gli è stata posta la domanda, Luciano Gallino ha sempre rivendicato continuità e coerenza del suo percorso professionale e scientifico e ha sostenuto che a cambiare non era stato lui ma il mondo intorno a lui. E quando, alla fine del suo lungo percorso è arrivato il momento del bilancio di una vita, il bilancio non è stato positivo. Lo dice lui stesso nelle prime righe di questo libro dedicato ai nipoti, ma anche a tutti i suoi numerosi affezionati lettori: «quel che vorrei provare a raccontarvi [...] è per certi versi la storia di una sconfitta politica, sociale, morale: che è la mia ma è anche la vostra» (Gallino, 2015, p. 7). Sono pagine scritte in mesi segnati dalla malattia e dalla consapevolezza che il tempo stava per scadere, ma non sono pagine senza speranza. Ripercorrono con sapienza e chiaro intento pedagogico le ricerche cominciate negli anni novanta per ricostruire i punti di svolta che hanno segnato il passaggio da quel capitalismo «riformabile» a cui aveva dedicato tante energie a quella fase che ha reso il sistema capitalistico «profondamente iniquo, paurosamente irrazionale» e irrimediabile. L'intento non è quello di abbandonarsi al catastrofismo bensì cercare non più una strategia per migliorare il capitalismo quanto la direzione giusta per arrivare a un cambiamento radicale, rifuggendo dalle illusioni di quel riformismo che ha storicamente dimostrato la sua incapacità di invertire il processo storico di redistribuzione di ricchezza e di potere dal basso verso l'alto e che ha condotto al dominio

di una piccola minoranza (il famoso 1%) sulla popolazione mondiale. Il libro ripercorre le tappe della crisi del capitalismo che hanno portato alla stagnazione e alla crisi ecologica e al successivo dominio del capitale finanziario sostenuto dalle istituzioni europee e dalle politiche di austerità, al trasferimento di ricchezza dal basso verso l'alto, al dominio del neoliberismo e allo smantellamento del welfare, alla disoccupazione di massa. E si conclude con l'abbozzo di un progetto di controllo democratico delle banche e della finanza, in cerca di un soggetto capace di farsene portatore per un «sentiero che si traccia camminando» a condizione che la direzione intrapresa sia quella giusta. In questo percorso scandito in brevi capitoli densi di informazioni e di spiegazioni che hanno l'obiettivo esplicito di smentire la vulgata neoliberista che ha vestito di ineluttabilità la crisi, le sue conseguenze e le ricette che sono state adottate per farvi fronte, Luciano Gallino ritorna più volte agli anni ottanta. Conclusasi la felice parentesi degli anni sessanta e settanta, il capitalismo entra in una fase di stagnazione. Alla sfida della globalizzazione risponde con le delocalizzazioni, con la precarizzazione del lavoro, con la riduzione dei salari, con la caduta degli investimenti. Tutto ciò conduce in un breve volger d'anni alla caduta della domanda aggregata e dunque alla stagnazione mentre si colgono ormai tracce vistose di una crisi ecologica senza precedenti.

2. *Dagli anni settanta agli anni novanta. La parabola del capitalismo raccontata da un sociologo del lavoro*

Luciano Gallino disegna in poco più di cinquanta pagine (*La doppia crisi del capitalismo e del sistema ecologico*) questa parabola del capitalismo facendo frequenti riferimenti alle categorie dell'analisi marxiana e sintetizzando un lavoro di ricerca cominciato con la pubblicazione nel 1998 per i tipi di Einaudi di *Se tre milioni vi sembrano pochi* e continuato con *Globalizzazione e diseguaglianze* nel 2000 (Laterza), *Il costo umano della flessibilità* nel 2001 (Laterza), *La scomparsa dell'Italia industriale* nel 2003 (Einaudi), *L'impresa irresponsabile* nel 2005 (Einaudi), *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità* nel 2007 (Laterza).

Matura in quegli anni che sono anche quelli in cui si conclude la sua carriera accademica, una cesura rispetto alle due precedenti stagioni della sua traiettoria di studioso. La prima lo aveva visto impegnato in un progetto di democrazia industriale che, partito dagli stabilimento

della Olivetti di Ivrea, aveva poi attraversato il mondo delle aziende Iri. Erano gli anni del grande balzo industriale e della rinascita di un movimento sindacale che rivendicava riconoscimento e dignità al lavoro operaio. Erano gli anni della contestazione del taylor-fordismo e dell'edificazione in Italia di un moderno Stato sociale. Luciano Gallino, insieme a un gruppo di ingegneri, dirigenti industriali, economisti, giovani che alternavano il loro apprendistato di ricercatori alla militanza politica, si esercitò a lungo in un difficile lavoro di riprogettazione dell'organizzazione delle aziende e del lavoro operaio che richiedeva una profonda conoscenza della tecnologia, dei processi aziendali, dei comportamenti e delle aspettative dei lavoratori. I gruppi di ricerca che lavorarono sotto la sua guida per mesi e anni in alcuni grandi stabilimenti industriali italiani dovevano essere in grado di confrontarsi con i tecnici aziendali ed essere allo stesso tempo portatori di una metodologia di analisi e di progettazione in grado di dialogare con le logiche complesse di funzionamento dei sistemi sociotecnici. Ma avevano anche la convinzione di camminare su un sentiero convergente con quello delle lotte di quegli anni contro l'alienazione e gli eccessi della meccanizzazione e della standardizzazione del lavoro.

Luciano Gallino trovò allora nel funzionalismo di Talcott Parsons le categorie analitiche con cui costruire i propri modelli di analisi e di progettazione e, fedele, allora come nei suoi ultimi lavori, all'imperativo di non dimenticare mai la totalità sociale, anche quando la ricerca si concentra sullo studio di microsistemi sociali, allargò il suo sguardo all'intera società italiana. Sono sempre di quegli anni i suoi lavori che anticipano l'idea di un'Italia a più velocità, non descrivibile con un semplice modello dicotomico Nord-Sud, ma in cui si succedono e si sovrappongono formazioni sociali preindustriali latifondiste e contadine, a capitalismo concorrenziale, neocapitalistiche. In queste formazioni sociali che convivono negli stessi territori, in diverse combinazioni di forme economiche, assetti istituzionali, forme culturali, si compongono anche differenti strutture di classe, intrise alcune di tracce di feudalesimo, protese altre verso una società neocapitalistica dominata da grandi corporation in cui il lavoro dipendente prevale su quello autonomo e cresce una classe media fatta di tecnici e di professionisti. Anche nelle ricerche sulla società italiana, sulle sue interne articolazioni e faglie conflittuali, il disegno analitico si costruisce in un dialogo serrato tra la teoria funzionalista della società e l'analisi empirica dei processi sociali che vengono minuziosamente ricostruiti.

Quando, verso la seconda metà degli anni settanta, le porte delle aziende che si erano aperte ai ricercatori si richiudono, e il progetto di una democrazia industriale diventa sempre meno praticabile in assenza di un sistema di relazioni industriali favorevole e di fronte alle prime avvisaglie della crisi del modello sociale europeo, Luciano Gallino si ritrae dalla ricerca militante per affrontare la sua più impegnativa impresa di scienziato sociale: la realizzazione di un dizionario di sociologia la cui prima edizione uscirà già nel 1978. Si tratta di un lavoro che non ha eguali per la complessità del disegno espositivo, per la quantità di riferimenti bibliografici e per la precisione e la chiarezza delle definizioni che riescono sempre a offrire mappe cognitive utili per orientare il lavoro di neofiti e di specialisti. E la ricerca teorica di Gallino non si fermerà a questa monumentale sistemazione del sapere sociologico. Proseguirà nel percorrere le evoluzioni della teoria funzionalista verso la teoria dei sistemi, nel tentativo di costruire una nuova teoria dell'attore sociale all'intersezione tra biologia, cultura e intelligenza artificiale, muovendosi sui confini mobili che mettono in relazione le scienze umane con le scienze della natura. Con la pubblicazione nel 1992 de *L'incerta alleanza. Modelli di relazioni tra scienze umane e scienze della natura* (Einaudi) anche questo secondo ciclo si chiude e si apre il nuovo ciclo di cui ho detto.

Perché ho parlato di cesura? Non perché tutti i lavori successivi fino all'ultimo, pubblicato postumo, *Come (e perché) uscire dall'euro, ma non dall'Unione europea* (Laterza, 2016), si siano lasciati alle spalle quel monumentale impegno teorico per immergersi nell'analisi della crisi del capitalismo e nella critica serrata del neoliberismo. Ma perché il modello teorico che guida la sua analisi ha cambiato scala e nel farlo ha anche cambiato i riferimenti teorici e le discipline con cui dialogare. Nel suo Pantheon Parsons non c'è più ma ci sono Marx, la scuola di Francoforte, Ralph Dahrendorf e Wright Mills. Tra i suoi interlocutori non ci sono più gli ingegneri, gli esperti di intelligenza artificiale, i fisici e i biologi ma gli economisti e gli esperti di finanza.

3. *La teoria critica della società contro il neoliberismo*

Cominciamo da quest'ultimo punto. Ancora una volta, cambiando il suo oggetto di studio e il suo impegno di studioso mai separato da un orizzonte di valori, Luciano Gallino si è rimesso a studiare e questa

volta non per integrare le proprie competenze di sociologo con quelle di altri scienziati bensì per avviare una lotta senza quartiere contro il neoliberalismo. Ci racconta nell'incipit del suo ultimo libro, pubblicato postumo: «Quando apro le finestre al mattino, in questi giorni dell'estate del 2015, lo sguardo mi cade inevitabilmente sul Mont Pelerin, al di là del lago di Ginevra [...] È il luogo da cui ha avuto inizio, con la fondazione della Mont Pelerin Society (Mps) nel 1947, la lunga marcia che ha portato il neoliberalismo a conquistare un'egemonia totalitaria sull'economia e la politica dell'intera Europa» (Gallino, 2016, p. 11).

Erano meno di quaranta allora i fondatori della Mps. Sono diventati più di mille. E hanno egemonizzato la cultura e la prassi politica europea fin dagli anni ottanta, diffondendo un'incrollabile fiducia nella liberalizzazione dei mercati, a partire da quello finanziario, nella razionalità degli attori economici, nella necessità di far arretrare lo Stato alla funzione di guardiano della libertà degli scambi, nella superiorità del privato sul pubblico. A che cosa Luciano Gallino attribuisce la schiacciante vittoria del neoliberalismo sul keynesismo e su tutte le teorie che hanno diversamente rappresentato il funzionamento della società? A un colpevole vuoto di lavoro intellettuale e di azione politica che deve essere colmato se si vuole interrompere la spirale della crisi. Nasce da questa convinzione l'impegno di questi suoi ultimi vent'anni, un impegno che lo ha portato a concentrare la sua attenzione sulle questioni che costituiscono l'oggetto del suo libro-testamento e a farlo con un'alacrità che raramente si trova in studiosi arrivati al culmine della propria carriera scientifica. Quasi sentisse l'urgenza di fare ammenda anche all'aver colto in ritardo i cambiamenti che erano avvenuti negli anni ottanta nell'economia, nella società e nella cultura mentre il suo impegno era concentrato a costruire una teoria della società che avrebbe dovuto superare i confini tra le scienze umane e le scienze della vita, ma che non approdò mai a una sintesi teorica convincente.

Il cammino comincia, come dicevo, da *Se tre milioni vi sembrano pochi*. La disoccupazione dei primi anni novanta, osservava allora Luciano Gallino, non può essere letta con vecchi occhiali: i posti persi a causa dell'innovazione tecnologica e delle conseguenze della globalizzazione non potranno essere recuperati con altre innovazioni, né potrà farlo la crescita economica o un aumento della flessibilità del lavoro. Occorrerebbe riconoscere che in un mondo globalizzato in cui non è più

l'industria il settore in grado di far aumentare, come servirebbe, i posti di lavoro, molte risorse dovrebbero essere investite per dissodare enormi giacimenti occupazionali nel settore della manutenzione dell'ambiente, nei servizi alle persone, nell'istruzione e nella cultura. Il libro, che pure si muove ancora su un terreno di riformismo seppur radicale viene accolto da molti suoi colleghi con molte riserve e la stessa sorte toccherà ai suoi successivi lavori intorno ai temi del lavoro: contro la flessibilità e contro l'uso del lavoro come merce. Ma intanto Luciano Gallino si è conquistato l'interesse del grande pubblico. Di fronte al dilagare dei lavori precari, dei bassi salari, della svalutazione delle competenze, del disconoscimento della dignità del lavoro, la sua analisi, che pure non trascura di distinguere tra diverse forme di flessibilità e di condizioni di lavoro, non si attarda a ragionare sui dettagli su cui si soffermano, negli stessi anni, molte ricerche sul mercato del lavoro. Gallino è interessato a cogliere la direzione di fondo del cambiamento e, a differenza di molti altri scienziati sociali, trova parole per rappresentare il disagio dei molti che pagano quotidianamente i costi di un mercato del lavoro sregolato.

Sono venute meno le condizioni che avevano reso possibile molto del suo lavoro di ricercatore intento a migliorare la qualità del lavoro, perché i manager sono sempre meno interessati a mettere in atto strategie produttive di lungo periodo: rispondono ad azionisti avidi di profitti e tagliano gli organici, delocalizzano, riducono i salari. Cominciano così a prendere forma i tasselli che negli anni successivi comporranno una teoria critica della società contemporanea e si affaccia il tema della finanziarizzazione dell'economia e della società. Le imprese cercano di fronteggiare i rischi della globalizzazione rinunciando a investire in ricerca e sviluppo, in lavoro qualificato, in innovazione. Investono i propri capitali in speculazioni finanziarie.

Siamo arrivati a cavallo del nuovo secolo e molta letteratura sociologica ci parla di Terza Italia, di sviluppo locale, di made in Italy. Di come quelle formazioni sociali che Gallino aveva descritto negli anni settanta sono evolute e stanno cercando di fronteggiare la globalizzazione. Ma, come dicevo, Luciano Gallino ha cambiato la scala della sua analisi. Il mondo delle piccole imprese che ancora creano occupazione, investono, innovano resta fuori dal suo osservatorio. Dal microscopio è passato al telescopio. E vede ciò che gli sembra più importante: la scomparsa dell'Italia industriale.

RPS

Adriana Luciano

4. Cambia il punto di osservazione: dal mondo del lavoro al mondo della finanza

Tutto il secondo capitolo del libro è dedicato alla finanza: *Il ruolo della finanza: com'è e come dovrebbe essere*. In altre cinquanta pagine Luciano Gallino sintetizza il lavoro di vari anni di studio e di ricerca. Sono gli anni di *Con i soldi degli altri. Il capitalismo per procura contro l'economia* del 2009 (Einaudi), *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, del 2011 (Einaudi), *Il colpo di stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa* del 2013 (Einaudi). Dall'inizio della crisi prodotta dalla famosa bolla immobiliare in Usa, alla drammatica crisi greca, ai salvataggi delle banche in Europa, al fallimento delle banche italiane, agli interventi della Bce per contenere gli effetti devastanti di una crisi che non accenna a finire, sono in molti gli economisti, i giornalisti dei principali quotidiani economici, gli esperti di finanza che hanno cercato di informare il grande pubblico su ciò che stava accadendo ma non è facile trovare pagine allo stesso tempo rigorose e comprensibili come quelle che Luciano Gallino ha scritto per spiegare le logiche del sistema finanziario. Leggendole vien da pensare che dovrebbero essere utilizzate come testo base per corsi accelerati di alfabetizzazione finanziaria a vantaggio dei troppi cittadini ignari che ancora oggi vengono convinti da funzionari di banca e da agenti assicurativi a investire in qualche prodotto finanziario dato per sicuro perché... *con i tassi di interesse a zero... non vorrà certo lasciare i soldi sul conto corrente o nella cassetta di sicurezza?*

Nel ricostruire i passaggi attraverso i quali si è arrivati alla finanziarizzazione dell'intera economia Luciano Gallino chiama in causa, nell'ordine: le banche che hanno prima favorito la stipulazione di mutui per l'acquisto di case e poi hanno messo in circolo un gran quantità di prodotti finanziari non sostenuti da nessuna attività nell'economia reale, le imprese che hanno prodotto anch'esse capitale fittizio accrescendo il valore delle proprie azioni mediante alchimie finanziarie e i governi e l'Unione europea che nulla hanno fatto per riformare il sistema finanziario e ne sono diventati essi stessi vittime quando dopo il 2010 la crisi delle banche è stata trasformata in crisi del debito pubblico.

L'analisi dettagliata dei meccanismi che hanno reso possibile una gigantesca espropriazione di ricchezza dal basso verso l'alto e la puntigliosa ricostruzione di quali sono stati gli ordini di grandezza di questi trasferimenti di denaro ha un duplice scopo: quello di fondare su que-

sta base un'analisi della struttura di classe e della lotta di classe e quello di formulare proposte per porre qualche argine all'ulteriore espansione di un sistema creato «per generare denaro mediante denaro, riducendo al minimo la fase intermedia della produzione di merce o, preferibilmente, saltandola per intero» (*ivi*, p. 89).

Luciano Gallino affronta estesamente la prima questione in un libro intervista del 2012, *La lotta di classe dopo la lotta di classe* (Laterza) assumendo un punto di vista apparentemente piuttosto lontano da quello che aveva adottato negli anni in cui elaborò la sua teoria delle classi sociali. Allora il suo apparato analitico sistematico che metteva in relazione i sistemi sociali primari (politico, economico, di riproduzione culturale e di riproduzione biopsichica) in cui le classi trovavano il loro fondamento con i modi di produzione in cui storicamente esse si sono formate, lo portava a elencare ben 20 classi sociali compresenti nelle società industriali avanzate. Effetti di dominanza di alcuni sistemi (quello economico in particolare) su altri e di alcuni modi di produzione su altri spiegavano la diversa attribuzione di risorse tra le classi e i loro reciproci rapporti e conflitti. Ma in quella fase – è della fine degli anni ottanta una voce scritta per l'Enciclopedia Treccani che riassume il modello – Luciano Gallino non sembrava particolarmente interessato ad approfondire questi effetti di dominanza, né a interrogarsi sulle prospettive della lotta di classe. Ecco come si conclude la voce dell'enciclopedia: «In generale, nelle società neo-industriali è aumentato il peso del sistema politico, del sistema di riproduzione socio-culturale e del sistema di riproduzione bio-psichica. Tende invece a diminuire in misura rilevante – limitatamente al numero degli addetti – il peso del sistema economico. In tali spostamenti di pesi si riflette il maggior volume di attività di controllo e regolazione richiesto da questo tipo di società; la scolarizzazione di massa estesa agli studi medio-superiori e universitari; le maggiori attenzioni che individui e istituzioni dedicano ai problemi della salute; un aumento di produttività del sistema economico, [...] equivale a un incremento delle classi sociali improduttive, o indirettamente produttive, a scapito di quelle direttamente produttive. La crisi dello stato assistenziale palesatasi negli ultimi decenni del Novecento trova in queste nuove asimmetrie della struttura di classe una delle sue principali radici».

Come non vedere in quella conclusione una lettura della struttura di classe tutta interna a uno schema di compatibilità tra sottosistemi sociali che è la stessa che ancora oggi ritroviamo in molte analisi sulla

RPS

Adriana Luciano

crisi del welfare? Negli ultimi lavori di Luciano Gallino, invece, quello schema analitico è scomparso e la struttura di classe è rappresentata in maniera dicotomica: c'è una classe dominante che rappresenta l'1% dell'umanità: donne e uomini della finanza detentori di patrimoni di milioni di dollari, top manager delle grandi multinazionali, politici, grandi proprietari terrieri, capitalisti per procura, ovvero gestori di banche, assicurazioni, fondi di investimento. Dieci milioni di persone che posseggono più di quaranta trilioni di dollari.

Dall'altra parte una classe di lavoratori, un miliardo e mezzo nei paesi emergenti e 500 milioni nei paesi industrializzati. Vivono condizioni molto differenti ma sono accomunati dal subire lo stesso disegno di estrazione di ricchezza e di potere da parte della classe dominante. I primi a lavorare in condizioni disumane per pochi dollari; i secondi minacciati di perdere il lavoro se non accettano una progressiva riduzione di reddito e un costante peggioramento delle condizioni di lavoro. Con loro un ceto medio impoverito e privo di potere. Entrambe queste classi sono comunità di destino, classi in sé, per riprendere il termine marxiano che spesso Luciano Gallino utilizza, ma solo la prima è una classe per sé, in grado di agire una lotta di classe senza quartiere attraverso il controllo dei più importanti centri di potere ma anche avvalendosi di un potente apparato culturale attraverso il quale ha colonizzato al senso comune neoliberista anche gran parte della classe lavoratrice.

A ben vedere Luciano Gallino non ha abbandonato del tutto il suo precedente modello di analisi delle classi sociali, ma descrive un modo di produzione che non era all'orizzonte quando studiava la società italiana degli anni settanta. Tuttavia, la rappresentazione che ne dà non tiene più conto dei dettagli analitici del precedente schema perché in questa nuova visione l'economia che ha trasformato in merce il futuro si erge a dominatrice di tutte le altre relazioni sociali e insieme alla politica ha abbandonato quell'obiettivo di produrre maggiore sicurezza sociale che aveva contraddistinto fino agli anni ottanta il modello sociale europeo. Anche nella società dominata dal capitale finanziario ci sono tracce di altri modi di produzione, di forme di piccolo capitalismo industriale e contadino e di capitalismo industriale responsabile e si sono enormemente estese la classe di servizio, gli insegnanti, il personale sanitario, i tecnici. Ma dal momento in cui il capitalismo finanziario ha risolto il problema dell'accumulazione facendo pagare i costi della crisi alla maggioranza dei cittadini, li ha accomunati in una co-

munità di destino segnata dall'incertezza e dall'impossibilità di progettare il proprio futuro. E in assenza di un soggetto in grado di trasformare il disagio in progetto politico viene meno quella dialettica tra classi che in passato ha reso possibile la costruzione di società democratiche.

*5. Dalla struttura di classe alla lotta di classe.
Alla ricerca del nuovo soggetto storico*

Sta qui la cesura che ha indotto Luciano Gallino a cambiare le categorie analitiche con cui osservare la società. Dagli anni ottanta si apre una fase in cui quella dialettica tra le classi, che aveva portato all'edificazione di un'Europa democratica e di uno Stato sociale capace di dare sicurezza a un numero crescente di cittadini, viene soffocata dallo strapotere di una classe dominante che ha concentrato ricchezza e potere ed è diventata egemone dal punto di vista culturale.

Gli ultimi capitoli del libro-testamento di Luciano Gallino riassumono con precisione i passaggi attraverso i quali questa cesura è avvenuta. Dopo aver descritto il funzionamento di questo nuovo modo di produzione di denaro per mezzo di denaro ne osserva la strategia adottata in Europa per smontare, negli anni della crisi, ciò che rimaneva del modello europeo di democrazia e di Stato sociale, analizza le politiche di austerità come strumenti di una guerra di classe che ha fatto crescere a dismisura le disegualianze, analizza la crisi italiana come il risultato di un intreccio perverso tra incapacità della classe politica di evitare le conseguenze peggiori delle politiche di austerità, irresponsabilità della borghesia, assenza di un movimento di contestazione. E conclude con una domanda tutta politica: i movimenti che in questi anni in Europa e negli Usa sono stati protagonisti di qualche forma di contestazione saranno in grado di dar vita a un soggetto politico capace di riavviare una dialettica di classe prima che sia troppo tardi?

Qui le categorie di analisi che Gallino utilizza e che sono sempre più vicine a quelle marxiane non gli consentono di fare molta strada. Lo sguardo è rivolto a ciò che resta del «vecchio» soggetto politico: frammenti di sindacato, superstiti di quella che è stata la sinistra radicale, movimenti di giovani precari. Troppo poco, come lui stesso riconosce, per sperare che in breve tempo si manifesti un soggetto politico in grado di fronteggiare un potere così concentrato e così capace di egemonia.

Se fosse vissuto qualche mese in più Gallino avrebbe potuto vedere qualcosa che solo in parte aveva previsto e cioè che il disagio sociale se non riesce ad assumere le forme note di una forza politica di sinistra trova modi di esprimersi che non sono necessariamente orientati a derive autoritarie, xenofobe e nazionaliste. Queste ultime le aveva previste e aveva avuto modo di vederle in atto nel diffondersi di partiti antisistema. Può essere anche che, proprio perché aveva previsto le possibili risposte regressive alla crisi, non lo avrebbe particolarmente sorpreso il voto contro l'Europa della maggioranza dei cittadini britannici. Ciò che forse lo avrebbe interrogato è che se, quasi dovunque, i partiti di sinistra perdono consensi, movimenti come Podemos in Spagna e i 5 stelle in Italia, che continuano a mietere successi e ne raccolgono in parte l'eredità, manifestano una volontà di protagonismo di classi e frazioni di classe che sembravano completamente asservite al neoliberismo dominante ma che ora rispondono con sollecitudine a nuove offerte politiche non più semplicemente derubricabili a soli catalizzatori del disagio diffuso. Un dibattito su nuove e possibili forme di democrazia e su nuove risposte alla crisi si è aperto. Luciano Gallino ha spesso rimproverato ai sociologi italiani di essere venuti meno al loro impegno di scandagliare le tendenze profonde della società per occuparsi di questioni marginali. Forse è venuto il momento di raccogliere il testimone che ci ha lasciato e di imparare la lezione essenziale del suo metodo. Le teorie sono gli strumenti di cui i sociologi dispongono per studiare la società. Vanno scelte con cura e abbandonate se necessario perché a guidare il loro lavoro non sono i ferri del mestiere ma le domande con cui interrogano il proprio tempo. Se le domande sono quelle giuste, il mestiere aiuta a trovare gli strumenti giusti. Lui ha saputo farlo da grande maestro.

Le autrici e gli autori

Alfredo Alietti è docente di Sociologia urbana e del territorio presso il Dipartimento di Studi umanistici dell'Università di Ferrara. Ha promosso e co-dirige il Laboratorio di Studi urbani dell'Università di Ferrara. È membro dello *steering committee* del network internazionale *Advanced Urban Marginality* e del Research Network 31 - *Ethnic Relations, Racism and Antisemitism*. I suoi principali temi d'interesse riguardano la convivenza interetnica, il social mix, le politiche urbane e abitative e i fenomeni di discriminazione e razzismo.

Luca Alteri è dottore di ricerca in Sociologia e Sociologia politica presso l'Università di Firenze, coordina il settore «Territorio e società» dell'Istituto di studi politici «S. Pio V». Si occupa di partecipazione sociale e di culture politiche giovanili. È redattore di «Partecipazione e Conflitto» e della «Rivista di Studi Politici».

Maria Concetta Ambra è *post-doc researcher* presso l'Istituto Telemme (*Temps Espace Langage Europe Meridionale Mediterranee*), Université Aix-Marseille. I suoi principali interessi di ricerca riguardano i modelli di rappresentanza sindacale e in particolare le strategie dei sindacati per organizzare e rappresentare i lavoratori non standard, i giovani e i lavoratori immigrati.

Francesca Artioli è *assistant professor* all'École d'urbanisme di Parigi, Université Paris-Est Créteil. Le sue ricerche si concentrano sulla governance urbana e sulle relazioni tra città e Stato, soprattutto attraverso un'analisi della trasformazione dei grandi patrimoni pubblici e dei progetti urbani. Ha lavorato sulla Francia, l'Italia e il Regno Unito.

Clément Boisseuil, dottorando in Scienza politica presso «Sciences Po», Centre d'études européennes, studia l'implementazione dei programmi di rigenerazione urbana per favorire la *mixité* sociale nelle città metropolitane.

Massimo Bonini è segretario generale della Camera del lavoro di Milano da dicembre 2015. Prima di ricoprire l'attuale incarico ha avuto una

lunga esperienza nella Filcams Cgil di Milano, dapprima come delegato, poi come funzionario e da ultimo, nel 2014, come segretario generale. Nella sua esperienza di categoria, così come in quella attuale, si è fatto interprete dei significativi cambiamenti avvenuti in città, basti pensare all'Esposizione universale.

Massimo Bricocoli è professore associato di Politiche urbane presso il Dipartimento di Architettura e Studi urbani del Politecnico di Milano. Si occupa di forme e modi dell'azione pubblica e del governo del territorio in una prospettiva internazionale comparata e con particolare riferimento alle politiche abitative, ai processi di rigenerazione urbana e di organizzazione spaziale e sociale.

Antonella Coco è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università della Calabria dove, nel 2008, ha conseguito il dottorato di ricerca in «Politica, società e cultura». I suoi principali interessi di ricerca riguardano la distanza e la disuguaglianza sociale, lo sviluppo urbano, la legalità.

Paolo De Nardis è professore ordinario di Sociologia presso l'Università di Roma «Sapienza», già consigliere comunale a Roma e delegato del sindaco per le politiche universitarie. Presiede diversi comitati scientifici ed è autore di numerosi saggi di teoria politica, sociologia della cultura e partecipazione sociale. È un attento osservatore della città e delle sue contraddizioni.

Maurizio Franzini è professore ordinario di Politica economica presso l'Università di Roma «Sapienza», dove dirige la Scuola di dottorato in Economia. Fa parte del Consiglio dell'Istat ed è direttore del Centro di ricerca interuniversitaria «Ezio Tarantelli» e della rivista *online* «Menabò di Etica e Economia». Si occupa di disuguaglianze, economia delle istituzioni, economia del benessere, politica economica, economia ambientale.

Lorenzo Giudici è dottore di ricerca in Sociologia urbana presso l'Università di Milano «Bicocca». Si occupa di storia del movimento operaio e di sociologia dello sport. Attualmente svolge attività di ricerca presso Cerafri, sul tema delle variabili di socialità nella gestione dei rischi idrogeologici. Coordina la collana «Un balzo di tigre» edita da La casa Usher.

Ivan Lembo è dottore in Scienze politiche con specializzazione in Analisi, progettazione e gestione delle politiche del lavoro e del welfare. Dal 2011 è responsabile del Dipartimento Politiche sociali della Camera del lavoro di Milano, occupandosi di discriminazioni, mobbing, handicap, salute mentale, dipendenze, carcere, vulnerabilità, povertà e marginalità sociale.

Adriana Luciano ha insegnato Sociologia del lavoro all'Università di Torino. I suoi temi di ricerca riguardano il mercato e le politiche del lavoro e della formazione, lo sviluppo locale, le diseguaglianze sociali.

Franco Martini è segretario nazionale della Cgil. Nel 1975 entra in Cgil e, dopo qualche anno, si trova a ricoprire il ruolo di segretario generale della Camera del lavoro di Prato fino al 1987. Entra quindi nella segreteria regionale della Cgil Toscana e ne diventa segretario generale dal 1992 al 2000. Dopo questa esperienza guida la Fillea per otto anni fino a quando, nel settembre del 2008, viene eletto segretario generale della Filcams. Il 23 giugno del 2014 entra in segreteria nazionale confederale per occuparsi di politiche della contrattazione, riforma degli assetti contrattuali, politica degli appalti, democrazia e rappresentanza e consulta delle professioni.

Cosimo Palazzo è responsabile e coordinatore del progetto «Welfare di Tutti», con capofila Comune di Milano, Assessorato alle Politiche sociali, Diritti e Salute, co-finanziato da Fondazione Cariplo. Si occupa di politiche di welfare locale; ha coordinato la stesura del Piano di sviluppo del welfare della città di Milano.

Luca Raffini è assegnista di ricerca presso l'Università di Genova. Si occupa di partecipazione, movimenti, nuovi media, condizione giovanile, precariato, processi di mobilità.

Stefania Sabatinelli è ricercatrice presso il Dipartimento di Architettura e Studi urbani del Politecnico di Milano, dove insegna Politiche sociali e Sociologia urbana. Le sue ricerche vertono prevalentemente sull'analisi, anche comparata, delle politiche familiari, di cura e di assistenza sociale, con un'attenzione per la loro articolazione multi-livello.

Gaetano Sateriale è sindacalista della Cgil dal 1977. Ha lavorato nel sindacato chimici di Ferrara e dell'Emilia-Romagna prima di essere chia-

mato a Roma (1987) a dirigere il Dipartimento Politiche contrattuali della Cgil nazionale. Nel '92 entra nella segreteria nazionale della Fiom. Dal 1999 al 2009 è sindaco della città di Ferrara. Dal 2010 rientra in Cgil dove oggi è coordinatore responsabile del Piano del Lavoro e direttore editoriale della casa editrice sindacale Ediesse.

RPS

le autrici e gli autori

Simone Tosi è ricercatore in Sociologia presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale dell'Università Milano-Bicocca, dove insegna Sociologia e Politiche urbane. I suoi principali interessi di ricerca vertono intorno ai temi del governo urbano, della sociologia dello sport, dei processi di consumo e della sociologia dei movimenti sociali.

English Abstracts

Urban Metapolicies. An introduction

Paolo De Nardis and Luca Alteri

The «urban question» is clearly emerging now that most of the world's population live in cities, as compared with 16% in 1900. What with the world economic crisis and multilevel governance, the city has now taken on a role of central importance, raising a series of questions for both the researcher and the politician: which policies improve the quality of life? What decision-making powers should the city have, rather than the State? How are we to study the city, if its boundaries have vanished? Above all, does the city still exist, if the whole world is becoming a city?

Welfare or Workfare in Urban Regeneration?

A comparative Study of France and the Usa

Clément Boisseuil

Since the start of the new millennium, the neglect of public buildings and the concentration of poverty in some working-class neighbourhoods have encouraged the planning of ambitious programmes of urban regeneration in France and the Usa. One question remains unanswered: what profile should we give to city programmes that have social ends? This article deals with the ambiguity of these programmes, particularly in the cases of the cities of Paris and Chicago, and notes the emergence of workfare as the main model for the initiatives studied.

Policy, Crisis and Social Relations in European and Italian Working-Class Neighbourhoods. An Overview

Alfredo Alietti

Working-class neighbourhoods have become the «new social question», stigmatized as home to subjects and groups who are most affected by

changes in the socio-economic structure. The interaction between processes of exclusion and spatial segregation fuels a vicious circle that emphasizes an emergency mentality. In such contexts, the presence of immigrant families is another critical factor that reinforces the idea of a «space that is other». The official response has been to promote «area-based policies» focused largely on the assumption of the reconstruction of the social bond and a sort of positive sociability. The effects of these policies are weak because they do not affect the structural causes of socio-spatial segregation and, above all, do not reduce the distance between periphery and centre. There is, therefore, the need to create new forms of citizenship by renewed administrative action and changing suburbs into autonomous spaces of dialogue for sharing the innovation in policies.

Without Policy. Change in the Old Centre of Cosenza: Neglect and Peripheralization

Antonella Coco

The article presents the main results of research on the processes of change and on the living conditions of the inhabitants of the older parts of the city of Cosenza. Its interpretative hypothesis regards the peripheralization of these neighbourhoods as a result of gradual neglect and decay. The old part of the city has lost a large number of inhabitants, in addition to its political-administrative, economic and cultural functions and facilities. A significant part of its population lives in poverty, and has little access to public and private services. The action of urban political élites typically pays only sporadic institutional attention to the old neighbourhoods and the living conditions of their inhabitants, except for some periods of the political life of the city. In general, an integrated recovery strategy (Vitale, 2009) to tackle processes of decay and social marginality seems to be missing.

The Reconversion of Public Expenditure as an Opportunity for Innovation. Residential Solutions for the Housing Emergency in Milan

Massimo Bricocoli, Cosimo Palazzo and Stefania Sabatinelli

Structural changes and economic recession have a serious impact on living conditions, especially in Southern European familistic welfare

systems, which are comparatively less redistributive and inclusive. Some of the most evident implications are less affordable housing, increasing incidence of arrears, both in rented apartments and in bank loans, and more and quicker evictions. Those who lose their home and do not find a solution in their primary networks turn to municipal social services. In the absence of adequate solutions, they typically make use of structures with high assistance intensity (like nursing homes), or of hotel rooms: solutions that are both very expensive and inappropriate. In order to cope with increased need in a context of decreasing resources, many local governments are experimenting unsystematically with innovative solutions. This article analyses the recent experimentation of a «Social Temporary Dwelling» programme promoted by the Milan City Council, which combines a recalibration of current expenditure with more appropriate residential solutions.

RPS

English Abstracts

Innovation and New Representation: The Challenge of the Unions in Milan's Urban Policies

Massimo Bonini and Ivan Lembo

The questions of territory, local development and protection of the living conditions of workers and citizens have always been a key focus of Milan's trade unions. Over the years this has given the trade unions much experience in the field, and they have developed various practices as part of territorial bargaining. In this context, the article's main aim is to analyse the role played by Milan trade unions in the years of the crisis and of the social, economic and demographic changes that accompanied it. In particular, the focus will be on some experiences that are regarded as *innovative* in their nature and procedures, as well as in the target population. The article will also ask whether and how territorial bargaining can be a way forward to represent old and new social needs.

Military Areas in Italian Cities: Public Assets and Urban Revenue in Times of Austerity and Crisis

Francesca Artioli

In recent years, there have been contrasting policies concerning military areas in Italian cities. There are four kinds of tensions in the negotiations, conflicts and frequent failures in the reuse of these public

assets. These may be tensions in policy aims between achieving a budget surplus or preserving territorial assets. There may be procedural tensions between constant reforms and the conservation of the *status quo*; tensions in the objectives of the reconversion between maximizing and redistributing the urban revenue; or tensions in the resources for re-use, depending on their market value or lack of it. By bringing together an analysis of state reforms and urban political economy, the study of military areas sheds light on the transformation of the public city, in times of austerity, public sector retrenchment and economic crisis.

From the Red City to the «Subprime» City. Livorno's Social and Industrial Crisis

Lorenzo Giudici

Livorno is still a town that is decisive for Italian history: the former Communist Party, the huge industrial tradition, the workers' mobilization and now industrial realignment and a redefinition of its identity. A mixture of change and continuity, Livorno is an experiment for all the former industrial cities in Italy, on at least two levels: the shift from port and dockyard industry to financial revenue, and from the workers' struggle led by the Party and the Trade Unions to the co-management of the development in the de-industrialized town. This article synthesizes sixty years in the history of Livorno from the point of view of the economy, politics and society.

Rhetoric, Ambiguity and Negative Features in the Sharing Economy. Reflections based on the Case of Airbnb

Luca Raffini

The concept of a sharing economy has spread rapidly in the scientific literature and among practitioners, soon becoming a *passé-partout* concept used to identify a wide range of practices that have some features in common: horizontality, sharing, and use of the new media. The sharing economy is an alternative economic sphere to the realm of the market, as it goes beyond the matching of supply and demand. It challenges monetization and promotes forms of collaborative consumption, reuse and exchange. A sharing economy is seen as encouraging economic and environmental sustainability, and virtuously combining individual and

collective benefits. On a closer look, however, many practices usually depicted as examples of a sharing economy proved to be «business as usual». Behind the rhetoric of «sharing», «horizontality» and «innovation» there is a process of deregulation that does not produce positive externalities. The article considers the negative side of the sharing economy, by deconstructing its rhetorics and its ambiguity. We investigate the case of *Airbnb*, a platform created to facilitate the free exchange of apartments and rooms in private houses that has revolutionized the short-term rentals market. The spread of *Airbnb* has generated benefits for holders and customers, but it has also helped create a deregulated rental market and an oligopoly. We will focus on the case of Barcelona, where the city administration and *Airbnb* managers are in conflict over compliance with current regulations and its effect on the city. The Mayor is concerned about a gentrification process that expels inhabitants from the centre to the suburbs. Her belief is that the increase in short-term rentals to tourists – more profitable than long-term renting to families – will exacerbate this process.

RPS

English Abstracts

Urban Policies and the Stadiums

Simone Tosi

European stadiums have changed a lot over the last two decades. This is partly due to the requirements of contemporary football, but also to changes in the field of urban policies. Modern stadiums are now much more than just a space to watch the game. More and more, they are becoming private places, built as efficient «cash machines» targeted to a wide range of consumer activities. These changes are encouraging a new public of customers with high-spending capacity, quite unlike the traditional fans. The stadium is thus a place in which commercial dynamics and gentrification processes are spreading, in a much broader context of general commodification of public spaces, which is common to many contemporary cities.

A New model of Development in Response to the Needs of People and Territories

Gaetano Sateriale

The twenty-eight-member European Union is the greatest single wealth producer in the world: the greatest importer and the greatest

exporter of goods and services. Seemingly unaware of the fact, it is an economic giant (and a political pygmy). The economic policies founded on «augmentative austerity» and the fiscal compact condemn Europe to low growth and structural unemployment. Specialized European manufacturing finds itself more and more in competition with Asia (in both high and low quality production). Meanwhile, the crisis has changed social needs and reduced investment in welfare. The lack of policy guidelines for industry and the containing of public expenditure have led to a gradual impoverishment of the territory, due to increased pollution and lack of maintenance. Europe needs a new «model of development» based on its characteristics and its historical-economic vocations. The new model of European development should be directed to the needs of people and territories (social and environmental sustainability). It is unrealistic to think this leap forward could be achieved by top-down decision-making. The new growth will come from local responses to new needs (of people and territories). This demand will create new markets for the innovative production of goods and services. «Local demand will determine global supply». The unions can be the agent and protagonist of this change of direction with local bargaining and micro-negotiations with local government.

Company or Contractual Welfare? Risks and Opportunities

Franco Martini

For a long time the question of contractual welfare has been part of the Cgil's internal debate, encouraging suspicion, silence and contradictions that have made serious reflection on the nature of the phenomenon and its possible developments impossible. As a result, it has been slow to present its own independent vision. Today contractual welfare has become central to the national debate, both in government action and in the positions and proposals of those directly involved, particularly on the employer side. In particular, the recent budget law envisages further measures of support on company welfare and tax relief. Only a solid system of universal state welfare provides a context for additional sustainable welfare, including what falls under costs and contractual advantages. That is one reason why con-

tractual welfare (whether national or company-based) should contribute to universal welfare, even if it is intended only for employees and their families, which means that the relation between contractual/ company welfare and the area where the business operates is decisive.

How to Make Contractual and Company Welfare more Inclusive

Maria Concetta Ambra

In recent years, the reduction in protection offered by state welfare has been accompanied by a growth in company and contractual welfare, and, with it, the risk of increasing distortions already present, particularly distributive and territorial inequalities. But the role of the state in the growth of contractual and company welfare, particularly through tax measures, has been little examined. This is the question dealt with in this article, which analyses in particular the measures of tax relief and reduced contributions introduced since 2007, with the aim of encouraging second-level bargaining and increased productivity. The Renzi Government's recent intervention has added some modifications that may also lead to direct effects on the growth of company and contractual welfare. After examining the characteristics of these measures from 2007 to the present, the resources set aside and their possible impact on the spread of decentralized bargaining and the growth of contractual and company welfare, some negative effects are discussed and some proposals made for encouraging the growth of a more inclusive company and contractual welfare.

How Things are and how They Might be. Reflections on Luciano Gallino's Last Book

Maurizio Franzini

Il denaro, il debito e la doppia crisi spiegati ai nostri nipoti is the title of Luciano Gallino's recent book, published about a month before his death in November last year. Gallino's motto, placed at the head of the book, is taken from Rosa Luxemburg and reads: «Saying how things are is still the most revolutionary act». Gallino wants to explain «How

things are» above all to the young, represented by his grandchildren, for whom his book is written. And «how things are» in the present-day world as Gallino sees it – and we can none of us be surprised – have a dark-grey colour, if not black. But there is also what might be, and here Gallino makes an effort to see other, more reassuring colours, and he wants the young to be aware of them. Directing attention towards new horizons that can be reached has the value of a special message (I prefer not to use the word «testament», and not simply because the word is not one of my favourites) from a researcher who was in many respects unique. We would do well to listen to it with the care it deserves. These notes are an attempt to do just that.

The Last Work of a Heretical Sociologist

Adriana Luciano

The aim of the article is to read Luciano Gallino's analysis of the capitalist and ecological crisis in the light of his previous theoretical work and empirical research. The premise is that the development of his sociological perspective on the global economic crisis and his critique of the institutional and cultural configurations of financial capitalism is rooted in the theory of society that he elaborated in his long intellectual career, but also moves away from his former representation of the class structure and the class struggle. Gallino's analysis of the financialization of society and how its logic has been applied to social and political relations invites us to rethink the methodology of the social sciences in order to return sociology to its original role as a critique of society.



QUANDO C'È UNISALUTE C'È TUTTO



UNISALUTE
È LEADER NELL'ASSICURAZIONE SALUTE.



6 MILIONI DI ASSICURATI PROVENIENTI DA AZIENDE,
FONDI DI CATEGORIA E CASSE PROFESSIONALI.



9/10

9 CLIENTI SU 10 CONSIGLIANO LA STRUTTURA
IN CUI HANNO EFFETTUATO LE CURE.



GARANTISCE LE MIGLIORI STRUTTURE SANITARIE
IN ITALIA E ALL'ESTERO E I PIÙ IMPORTANTI CENTRI TERMALI.

UniSalute
SPECIALISTI NELL'ASSICURAZIONE SALUTE



Unipol
GRUPPO

