



Fondazione
Giangiacomo
Feltrinelli

RAPPORTO FELTRINELLI
2021

THE POLITICS TO COME

Report di ricerca

Rapporto Feltrinelli 2021

The Politics to Come



The Politics to Come

© 2021 **Fondazione Giangiacomo Feltrinelli**

Viale Pasubio 5, 20154 Milano (MI)

www.fondazionefeltrinelli.it

ISBN 978-88-6835-436-7

Prima edizione digitale dicembre 2021

Direttore: Massimiliano Tarantino

Coordinamento delle attività di ricerca: Francesco Grandi

Coordinamento editoriale: Caterina Croce

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questo volume può essere riprodotta, me-morizzata o trasmessa in alcuna forma o con alcun mezzo elettronico, meccanico, in disco o in altro modo, compresi cinema, radio, televisione, senza autorizzazione scritta dalla Fondazione. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, eco-nomico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.

Supporto alla realizzazione editoriale: Studio editoriale Littera, Rescaldina (MI)

Segui le attività di Fondazione Giangiacomo Feltrinelli:



facebook.com/fondazionefeltrinelli



twitter.com/Fondfeltrinelli



instagram.com/fondazione.feltrinelli

Presentazione del testo

Come lavoreremo, quali economie adotteremo, quali contesti urbani abiteremo e quali politiche ci governeranno?

Nel corso degli ultimi due anni la nostra Fondazione si è posta come una piattaforma di incontro e confronto fra accademia, attori sociali e soggetti politici in relazione ai possibili scenari evolutivi che interessano le forme dell'economia, della politica, del lavoro e della sostenibilità.

L'obiettivo è quello di aumentare la consapevolezza circa i rischi e le urgenze che interessano le nostre comunità ma anche di contribuire a individuare le azioni che i diversi attori possono intraprendere, in tempi di PNRR, per raggiungere un punto di equilibrio tra sviluppo economico e giustizia sociale.

Il Rapporto Feltrinelli *The Polics to Come* raccoglie l'esito del confronto tra gli stakeholder che hanno animato il percorso di ricerca nazionale e internazionale di Scenario Open Lab: è un tentativo di fotografare priorità – l'economia e il ruolo dello stato e dei privati; lo sviluppo urbano e la coesione territoriale; la trasformazione digitale e il mondo del lavoro; la politica e le forme della partecipazione democratica – non solo delineando i contorni del problema, ma anche indicando possibili traiettorie di soluzione e prospettive concrete di intervento.

Sommario

Introduzione di <i>Massimiliano Tarantino</i>.....	11
Come siamo arrivati fin qui	19
Il ritorno dello stato	
Le nuove regole del gioco	29
A. LO SCENARIO.....	31
1. Premessa.....	31
2. Ancora stagnazione e disuguaglianze	34
3. Gli ostacoli al cambiamento.....	41
4. Le briglie del settore pubblico	42
B. LE PROPOSTE.....	43
1. Il rapporto fra stato, lavoratori e territori	44
2. La trasformazione delle imprese pubbliche e private	52
3. La natura degli investimenti pubblici.....	57
Bibliografia	61
Sviluppo per tutti?	
Tutele e diritti nel lavoro	
del 21esimo secolo	65
A. LO SCENARIO.....	67
1. Luci e ombre della grande trasformazione	67

2. Le tendenze in atto.....	69
3. Digitalizzazione, condivisione e compartecipazione	78
4. L'importanza della formazione	82
B. LE PROPOSTE.....	86
1. Governo dell'innovazione e politiche industriali.....	87
2. Le politiche attive del lavoro per investire nelle competenze e rendere più inclusivo il mercato del lavoro.....	97
3. Nuovi sistemi di tutela	102
Bibliografia	108
Territori, luoghi di opportunità?	
Governance partecipata, diritto	
all'abitare e rigenerazione	113
A. LO SCENARIO.....	115
1. Dinamiche insediative in Italia	115
2. Conseguenze sociali.....	119
3. Urgenze socio-ambientali.....	123
B. LE PROPOSTE.....	126
1. Governance per lo sviluppo e la coesione dei territori .	126
2. Politiche abitative per la giustizia sociale.....	135
3. Rigenerazione e riqualificazione territoriale.....	143
Bibliografia	148
Innovare la democrazia: il rilancio	
di rappresentanza e partecipazione	153
A. LO SCENARIO.....	155
1. Luci e ombre della rappresentanza e della partecipazione politica.....	155
2. La crisi della rappresentanza politica	163
B. LE PROPOSTE.....	169
1. Le forme della rappresentanza politica	169
2. Le istituzioni della rappresentanza politica	173
3. Il consenso nella rappresentanza politica.....	176
Bibliografia	181
Appendice.....	187

Introduzione

Guardare lontano

di Massimiliano Tarantino

Dalla sua nascita la Fondazione si occupa di scienze sociali: la storia, la politica, la sociologia, l'economia, l'antropologia. Oggi non siamo ancora usciti dall'emergenza sanitaria, ma se questi mesi sono il banco di prova della ricostruzione, crediamo che anche la ricerca sociale debba dare il proprio apporto costruttivo.

La ripresa non può essere un fatto solo tecnico: serve coltivare una **visione complessiva della società capace di governare in ottica di giustizia sociale** le grandi trasformazioni della contemporaneità. Abbiamo bisogno di idee autorevoli, ricerche aggiornate e visioni coraggiose per non limitarci a uscire da questa crisi, ma per farne un'occasione strategica di **ripensamento politico** e di **ricomposizione sociale**. Come ha osservato Colin Crouch, proprio la pandemia ha dimostrato che abbiamo bisogno di **azioni e risposte collettive**, che le sole forze di mercato non bastano, che occorre tornare a investire di senso la **vita pubblica**, elaborare una politica capace di mediare gli interessi e farsi portavoce di un'idea di bene comune.

Di fronte alla crisi attuale e alla necessità di mettere in gioco saperi, strumenti, linguaggi e sentimenti che aiutino la ripartenza, la Fonda-

zione nell'arco di questi mesi ha riconfigurato le proprie attività come un **laboratorio di nuove grammatiche** per sostenere la domanda di **buona politica, di buona economia, di buona convivenza**.

Il Novecento ha patito i contraccolpi di un mondo diviso dalle ideologie. Ma oggi non siamo usciti dalle contrapposizioni: solo che **a dividere sono le identità giocate in chiave difensiva e regressiva; e le feroci disuguaglianze** che rischiano di creare un solco incolmabile tra "i pochi e i molti", come suggerisce Nadia Urbinati nel tratteggiare il profilo del conflitto politico del XXI secolo.

Di fronte all'iniquità e alle polarizzazioni possiamo compiacerci di aver rinunciato alle contrapposizioni ideologiche novecentesche, ma **non possiamo fare a meno di visioni**: come ha osservato qualche tempo fa Maurizio Ferrera, le visioni in politica sono fondamentali, sono una combinazione di principi, valori, interpretazioni della realtà, proposte strategiche per migliorarla.

Se fare i conti col Novecento vuol dire non cadere nella trappola fascinatória delle ideologie, proiettarsi nel nuovo millennio comporta però avere il coraggio di riaprire in modo libero il **laboratorio delle idee**.

Qui ne suggeriamo solo alcune:

- come si garantisce una **maggiore equità**, come si redistribuisce ricchezza?
- quanto della nostra quotidianità va messo in discussione per pensare **crescita condivisa**?
- come si costruisce un **patto di sviluppo** e si conquista un **nuovo punto di equilibrio**?
- come si afferma la **dignità di ciascuno**, contro ogni forma di sopraffazione?

Queste domande, e altre di tenore simile, possono oggi ispirare una nuova **stagione di progetto** che rinsaldi tra noi la percezione di essere concittadini, agenti politici, attori interdipendenti di una medesima realtà sociale. Oggi le democrazie vivono una pesante crisi: il crescente distacco tra cittadini e istituzioni non è ascrivibile solo al qualun-

quismo. È indice di qualcosa di più grave: **una radicale perdita di fiducia nella democrazia come veicolo di emancipazione sociale.**

Ricordiamo qui le parole di Norberto Bobbio secondo cui la **promessa fondamentale della democrazia** è quella di trasformare la società in modo non cruento. Lo stato liberale e democratico prevede “un processo di ‘costituzionalizzazione’ del diritto di rivoluzione”: cioè la possibilità di **migliorare le proprie condizioni di vita**, redistribuendo ricchezza e benessere, attraverso un processo correttivo e progressivo di riforme.

Quella promessa oggi è stata mantenuta? La democrazia ha effettivamente portato al conseguimento di una maggiore uguaglianza delle condizioni, anche economiche, dei cittadini? Abbiamo paura che non sia così, ma sappiamo che quella forma di governo fragile, imperfetta e incompiuta, resta il miglior modello per guardare al futuro.

Certo, bisogna prendere in seria considerazione gli aspetti di crisi. Lo abbiamo fatto già nel 2010 con l'Annale *La democrazia di fronte allo stato* curato da Alessandro Pizzorno, la cui gestazione avveniva proprio in contemporanea con il manifestarsi dei **primi effetti della crisi economica**, quando i saggi riflettevano sul venir meno dei presupposti economici e sociali su cui le democrazie avevano costruito il loro consenso e che erano stati i pilastri della spinta progressista che in Occidente aveva caratterizzato la seconda metà del Novecento: la **classe media** e l'uguaglianza formale e sostanziale delle condizioni; i servizi di welfare e le forme della **protezione sociale**; un'architettura politica fatta di **corpi intermedi e partiti di massa** fortemente radicati nei territori; il **principio di sovranità popolare**, progressivamente scalzato dall'idea di “politici di professione”, istituzioni e centri di potere sempre più distanti dai bisogni dei cittadini.

Dieci anni dopo sono aumentate le disuguaglianze di reddito e di ricchezza, soprattutto quelle interne ai paesi, ed è cresciuta la sperequazione nella distribuzione delle risorse. Come illustrato dall'introduzione di Enrica Chiappero-Martinetti nell'Annale 2021 *Social Justice in a Global Society*, oggi si danno a vedere tre ordini di debolezza: 1) **i limiti del modello capitalistico globale**, il progressivo distacco

tra economia reale ed economia finanziaria, con l'evidente predominio della seconda sulla prima, e la presenza di crescenti esternalità negative generate dalle attività di produzione, consumo e scambio; 2) **l'inadeguatezza dei modelli di welfare** e la loro scarsa capacità di adattarsi, prevenire e correggere gli effetti distorsivi prodotti dalle trasformazioni demografiche e sociali in atto per quanto riguarda la vita personale e professionale degli individui e delle famiglie; 3) **la fragilità** (di natura politica e organizzativa) **delle istituzioni** che mostrano, in tutta evidenza, la loro difficoltà a cogliere le conseguenze profonde prodotte da queste trasformazioni, in termini di tensioni, di fratture sociali e di insicurezze individuali.

Per questo oggi più che mai, non solo a fronte della crisi pandemica ma anche in relazione alla duplice sfida della **transizione verde e digitale**, avvertiamo l'urgenza di connettere l'analisi delle forme di vita democratica alla questione del benessere economico e dell'uguaglianza delle opportunità.

Già nel 2018 Wolfgang Merkel – professore di Scienza politica comparata e Policy Research all'Università Humboldt di Berlino, ospite della Fondazione in occasione del Forum “Democrazia minima” – osservava che dagli anni settanta la natura del capitalismo è cambiata, passando da un “capitalismo integrato” dal punto di vista sociale (Karl Polanyi) verso il “neoliberismo”, la “deregolamentazione”, la “globalizzazione” e la “finanziarizzazione”. L'equilibrio tra stato e mercati si è spostato a discapito delle istituzioni democratiche. La crescente “denazionalizzazione” dell'economia e del processo di presa di decisione politica è andata di pari passo con la supremazia dei mercati finanziari sulla politica.

Lo **stato democratico ha perso potere nei confronti dei player economici**. È una tesi su cui Merkel ritorna nel 2021 spiegando come la complessità del XXI secolo faccia dello stato-nazione, con le sue istituzioni liberali e democratiche, uno dei comprimari nell'ambito di sistemi politici articolati che vedono altri soggetti nel ruolo di protagonisti: l'economia e i gruppi di interesse, la società e i movimenti d'opinione, la comunità internazionale.

Ma questa pluralità di attori coincide con l'eclissi del pubblico? Secondo molti interpreti, al contrario, proprio a fronte della pandemia e della crisi climatica, **l'intervento statale è tornato al centro della nostra vita economica, sociale e politica**. L'annus horribilis 2020 ha inaugurato un'importante rivalutazione dello stato sociale europeo, ha osservato Anton Hemerijck, docente dello European University Institute. Nel marzo 2021, esattamente un anno dopo che l'epidemia di coronavirus era stata dichiarata pandemia, un articolo dell'"Economist" descriveva le misure di stimolo fiscale varate in reazione all'emergenza Covid come la più grande espansione del welfare state "a memoria d'uomo".

In tutta Europa, la risposta iniziale alla pandemia e alle ricadute economiche associate è stata molto più vigorosa sia a livello dell'Ue che degli stati membri rispetto al tempo della Grande recessione e della crisi del debito europeo. Non è ancora chiaro se si tratti di una fase transitoria (come fu dopo la crisi del 2008) o se stiamo assistendo a uno stabile e attivo **ritorno dell'attore pubblico nella scena economica**.

Certo, il ritorno dello stato – se esso si dimostrasse capace di intraprendere un serio **processo di riforma** finalizzato a ricostruirne la capacità operativa di indirizzare politiche pubbliche – potrebbe aprire nuovi spazi di azione per tornare a innovare, **democratizzare l'economia, riscoprire la politica industriale**. Ma questo potrà accadere solo se gli attori in gioco, fra pubblico, privato e non-profit, saranno pronti a trasformarsi e a dialogare in una **logica di patto e di convergenza**. È quell'alleanza "mutualistica e simbiotica" di cui ha parlato Mariana Mazzucato alludendo alle forme di partnership che dovrebbero consolidarsi tra pubblico e privato per rispondere ai grandi problemi del nostro tempo, dal riscaldamento globale alle pandemie, dallo sviluppo sostenibile alla lotta alle disuguaglianze, dal digital divide alla conquista delle pari opportunità.

Secondo la nostra vocazione di centro di ricerca, che da sempre prova a connettere sguardi, intelligenze e discipline, crediamo che questa strada sia perseguibile attraverso un esercizio collettivo di pensiero

critico: un movimento in tre tempi che passi per l'analisi del problema, l'esame delle possibili vie d'uscita, il vaglio delle opzioni nella consapevolezza che un disegno politico non può basarsi solo sull'indispensabile competenza tecnico-economica in relazione a vincoli e piani di fattibilità, ma anche di un'**idea di società**.

È questa la composizione di cui oggi occorre ritrovare la formula: servono una governance efficiente e civil servant preparati, ma non si può rinunciare a prendere **decisioni collettive**. Un progetto politico non si regge infatti solo su procedure burocratiche, ma è un processo di discussione che prevede un certo grado di dialettica e un orizzonte ideale cui è possibile aspirare solo riconquistando la nostra capacità di azione comune. Un sistema di valori capace di illuminare coordinate concrete per il presente e prospettive credibili per il futuro.

A questo scopo, abbiamo promosso percorsi di ricerca, confronto e dialogo attraverso i **workshop di ricerca di Scenario Open Lab**: una piattaforma di indagine e dibattito che è stata soprattutto un dispositivo di ascolto di comunità di ricerca e comunità di pratica, per lavorare su possibili traiettorie di futuro con l'accademia, le istituzioni, le parti sociali e le imprese.

Le pagine che seguono sono espressione del nostro metodo: una prima parte, di taglio storico, consente di contestualizzare i fenomeni di cui stiamo parlando nell'ambito di processi di lungo periodo. Indica snodi e vicende che mostrano come le urgenze di oggi siano l'esito di occasioni tradite, riforme mancate, atteggiamenti inerziali che non hanno permesso uno sviluppo equilibrato del tessuto economico e sociale. Una parte centrale – suddivisa in quattro capitoli che fotografano altrettante priorità: l'economia e il ruolo dello stato e dei privati; lo sviluppo urbano e la coesione territoriale; la trasformazione digitale e il mondo del lavoro; la politica e le forme della partecipazione democratica – delinea i contorni del problema e suggerisce al contempo possibili traiettorie di soluzione che derivano dal percorso di ascolto di Scenario Open Lab. I casi studio che portiamo a supporto delle proposte e delle prospettive di intervento sono un esempio di quel che "è possibile fare", esponendo casi virtuosi, prendendoli a modello per

strategie più integrate e sistemiche. Un'appendice finale ricostruisce la mappa della rete scientifica nazionale e internazionale che ha animato il percorso di ricerca di questi mesi.

Siamo in cammino. L'immagine più adatta è quella della staffetta, nella consapevolezza che ci si possa passare vicendevolmente il testimone: con il mondo della ricerca che si assume l'impegno di aprire "dossier di futuro", non sottraendosi all'esame della storia, dell'economia, della società; e con la politica che torna a intestarsi il compito di coniugare gli interessi particolari che innervano la società con l'interesse collettivo.

Bisogna avere la lucidità di governare i rovesci della contingenza, con la lungimiranza di guardare lontano: non si tratta di coltivare velleità utopistiche, ma di riconoscere che solamente obiettivi ambiziosi possono rispondere, oggi, alle urgenze che il pianeta stesso e le persone che lo popolano sembrano porre in modo quasi ultimativo.

È un compito arduo ma è soprattutto una questione di responsabilità verso le **generazioni future**. Come ha suggerito più volte il Presidente onorario **Salvatore Veca**, il nostro sforzo di **governare la transizione** verso un progetto di **società aperta** e di conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile è volto a dare forma di giustizia a quanto fissato nell'articolo 3 della Costituzione italiana, laddove è scritto che l'azione collettiva debba mirare alla "rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana".

"Sono convinto", scriveva Salvatore Veca, "che gli ostacoli siano individuabili ricorrendo, per contrasto, a quanto dettano gli obiettivi di sviluppo sostenibile. L'idea di sviluppo sostenibile è incentrata sulla responsabilità nei confronti delle generazioni future che condivideranno l'unico pianeta che, sino a prova contraria, noi condividiamo. È una vera e propria questione di giustizia intergenerazionale che chiama direttamente in causa la dimensione del futuro. Ciò vuol dire che è qui ed ora che dobbiamo agire, se prendiamo sul serio l'estensione dell'ombra del futuro sul presente". Sta a noi, non possiamo delegarla ad altri e non possiamo attendere. Non è l'utopia del sogno. È l'etica della responsabilità che ci mette al bivio della scelta.

Come siamo arrivati fin qui

Succedeva sempre che a un certo punto uno alzava la testa... e la vedeva. È una cosa difficile da capire. Voglio dire... Ci stavamo in più di mille, su quella nave, tra ricconi in viaggio, e emigranti, e gente strana, e noi... Eppure c'era sempre uno, uno solo, uno che per primo... la vedeva. Magari era lì che stava mangiando, o passeggiando, semplicemente, sul ponte... alzava la testa un attimo, buttava un occhio verso il mare... e la vedeva. Allora si inchiodava, lì dov'era, gli partiva il cuore a mille, e, sempre, tutte le maledette volte, giuro, sempre, si girava verso di noi, verso la nave, verso tutti, e gridava (piano e lentamente): l'America.

Sono le prime parole con cui Alessandro Baricco apre il suo monologo, *Novecento*.

“Novecento” per noi è un mosaico di quadri: lo sforzo ostinato di entrare in un nuovo secolo, di guardare lontano.

Abbiamo scelto quindici date, dal dopoguerra a oggi, per descrivere in sintesi una realtà sociale e culturale in cui si incrociano e si sovrap-

pongono molti progetti che raccontano, ogni volta e su diversi fronti, il tentativo “di diventare moderni”.

Abbiamo isolato in particolare dei momenti che potevano segnare una svolta, l'addio determinato a una condizione insoddisfacente, momenti di inizio di un percorso nuovo che però ha poi finito per tornare su se stesso ed eclissarsi, date che hanno il potenziale di inaugurare un processo di modernizzazione e che finiscono tuttavia per disattendere l'obiettivo e dunque si propongono come simboli significativi di un processo non compiuto.

Sono date che ci aiutano a tracciare una mappa delle urgenze; evocano le sfide con cui dovranno fare i conti l'economia, la politica, la società; sono un modo per dirci come siamo arrivati fino a qui, con l'obiettivo di ribadire che il futuro è una terra che ci interessa e che dipende dalle priorità d'intervento che sapremo darci oggi.

Anni '50. Si afferma la “**formula IRI**”, che fa da premessa alla **Seconda rivoluzione industriale** e alla **modernizzazione dell'Italia**. In gran parte concentrata sulla connessione della grande industria di base e delle infrastrutture necessarie al paese, la “Formula IRI” non è una “supplenza” dei privati, ma una tacita suddivisione dei compiti, in cui lo stato aveva il ruolo di dare forma alle infrastrutture utili per lo sviluppo e la crescita delle imprese. Obiettivo raggiunto solo in parte e non senza generare nuove contraddizioni. In molti casi, infatti, allo sviluppo infrastrutturale non corrisponde la creazione di “poli di sviluppo” pubblici capaci di creare un solido indotto di piccole e medie imprese private generative di un tessuto produttivo in grado di assorbire la disoccupazione. Gli imponenti investimenti statali per il meridione spesso si traducono nelle cosiddette “**Cattedrali nel deserto**”: grandi impianti produttivi petrolchimici e siderurgici ad alta intensità di produzione/capitale, ma a basso tasso di occupazione e quindi con poche possibilità di incidere positivamente nel tessuto sociale dei territori coinvolti.

14 maggio 1954. La condizione di povertà, o comunque di ristrette capacità di spesa da parte della maggioranza dei lavoratori, motiva un gruppo di parlamentari, tra cui **Teresa Noce** e **Giuseppe Di Vittorio**, a proporre un disegno di legge che fissi una soglia garantita di retribuzione. Un salario non solo commisurato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, ma anche sufficiente ad assicurare a loro e alle rispettive famiglie un'esistenza libera e dignitosa. Il disegno di legge è all'avanguardia nelle politiche sociali volte al miglioramento delle condizioni medie della popolazione, tant'è che negli anni successivi molti paesi della nascente Comunità europea lo adotteranno.

L'Italia continua a non averlo, preferendo proporre **ipotesi di sostegno temporaneo**, non connesse con un disegno industriale e che spesso sono percepite come regalie, mentre il suo fine è garantire ai più deboli quell'esistenza libera e dignitosa che i padri costituenti immaginarono anche per loro.

31 dicembre 1962. Approvazione legge 1859 per l'istituzione e l'ordinamento della **scuola media statale**. È il primo passo verso una scuola non finalizzata esclusivamente alla preparazione al lavoro – come invece era stata la struttura portante della **Riforma Gentile del 1923**, forse la riforma fascista più duratura nella storia italiana –, ma utile a garantire occasioni formative a largo spettro e a offrire una cultura generale. Si tratta di un risultato raggiunto solo a metà, ripetendo i molti vizi della struttura precedente, in alcuni casi persino aggravandoli. Infatti, se da una parte con la riforma del 1962 prende avvio in Italia il fenomeno della scolarizzazione di massa, con tutte le sue ricadute in termini di riforma degli Istituti scolastici successivi, è anche vero che:

- la riforma della scuola del 1962 non è riuscita a modificare alla radice l'impostazione verticistica ed elitaria dei vari percorsi formativi. Ovvero: l'impianto generale della riforma del 1923 è rimasto ancora solidamente in piedi;

- risulta sostanzialmente irrisolta l'offerta garantita in precedenza con le scuole di avviamento professionale che la riforma elimina, e che rimane una domanda al centro delle preoccupazioni di un'utenza che non trova altre opportunità di formazione.

Maggio 1964. Inaugurazione dell'«**Autostrada del Sole**» **Milano-Napoli**. L'immagine è quella di un paese finalmente unificato e in cui il processo di investimento per lo sviluppo si propone come una prassi omogenea equamente diffusa sul territorio. L'Italia sembra finalmente diventata “una” da Nord a Sud. La realtà è più prosaica.

La costruzione di questa «colonna vertebrale» per lo sviluppo non trova una configurazione unitaria né nei processi di modernizzazione sociale, né in quelli di costume che caratterizzano l'Italia del boom. Anzi. L'effetto è l'allargamento della forbice, non solo tra Nord e Sud, ma anche tra i “molti Sud” che risultano lontani o non toccati da questo nuovo asse di connessione e che per questo avvertono ancora una volta che la loro condizione è quella dell'«abbandono».

Gennaio 1969. *Decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1969*, pubblicato sulla “Gazzetta Ufficiale” n. 64 dell'11-3-1969. Istituisce la nascita della **facoltà di Scienze dell'Informazione** presso l'Università degli Studi di Pisa (in ottobre dello stesso anno verrà istituita anche nell'Università di Bari e di Torino). È la premessa dell'informaticizzazione in Italia che vorrebbe essere l'incontro tra un livello alto di sapere scientifico teorico e la possibilità di indicare percorsi di professionalizzazione e di nuove forme dell'industrializzazione. Una scelta di avanguardia.

La realtà è molto più complicata. Quella scelta imbocca con lentezza una strada di operatività. A lungo ricalca il modello già sperimentato con la facoltà di Fisica negli anni '30: la creazione di un polo di eccellenza volto alla formazione di un centro di ricerca cui tuttavia non segue una struttura di applicazione e di industrializzazione. Il risultato è la formazione di professionisti dell'informatica che il modello industriale non accoglie.

Questo processo verrà avviato nel nostro Paese con molto ritardo e ancora una volta rincorrendo realtà più avanzate che invece avevano sostenuto contemporaneamente ricerca, sperimentazione e formazione. Si inaugura infatti in Italia un nuovo percorso con la riforma del modello di formazione del 2004, ma questa volta privilegiando la parte tecnico-applicativa a scapito di quella teorica. Una riforma che coglie solo parzialmente le sfide che il mercato pone e che, allo stesso tempo, non trova o non esprime un nuovo equilibrio tra ricerca, sperimentazione e investimento industriale.

2 marzo 1972. Il **Club di Roma** presenta il rapporto sui «**Limiti dello sviluppo**». Il testo dimostra che esiste la sensibilità della scienza (o almeno di comparti e di settori di ricerca della scienza) a ragionare in termini di futuro e che parte di quel mondo è da tempo in allarme. Il saggio propone una lettura articolata e non monocausale del concetto stesso di «sviluppo», distinguendolo da quello di «progresso» e aprendo a una discussione che verrà proposta anche da quegli attori della politica più attenti alla questione delle risorse successivamente alla crisi energetica? dell'autunno 1973.

Quelle voci, tuttavia, non aprono una discussione generale sul senso stesso dello sviluppo e rimangono a lungo marginali nella discussione pubblica. Non si produce in Italia una sensibilità legata all'ambiente e alle politiche industriali ed energetiche alternative. La causa non è solo data da una visione del progresso come crescita materiale dell'industria, ma anche della scarsa cultura scientifica di base che caratterizza la formazione del cittadino medio. Un vuoto che è ancora significativo nel nostro tempo attuale e che fa della discussione sul futuro del pianeta un elemento di disturbo, un modo di mettersi «di traverso».

12 maggio 1974. Vince il “No” e in Italia **il divorzio diventa legge dello stato** a tutti gli effetti. Vittoria che molti sottolineano come un processo finalmente compiuto di modernizzazione della società italiana che ora si adegua o si rende omogenea su questo tema alle grandi

democrazie storiche. Molti pensano che quell'esito segni il compimento e la conclusione di un percorso.

Ciò che resta scoperto o non affrontato è sintetizzabile in alcuni temi che dovrebbero riguardare l'evoluzione e la trasformazione della famiglia e un'attenzione ai diritti dei soggetti che la compongono, come, per esempio:

- la consapevolezza che serva una legislazione per la e sulla parità di genere;
- l'attenzione a un sistema del lavoro che metta al centro la donna (o almeno non la discrimini) e i figli;
- l'avvio di processi di crescita culturale che non facciano del divorzio solo un atto "riparatore", ma l'occasione in cui ripensare molti elementi di senso comune dell'idea di famiglia nel sistema politico, culturale e sociale della realtà italiana.

1974. Elsa Morante pubblica *La storia*, un testo che esce direttamente in edizione economica, "il romanzo più bello [del] secolo" come lo definisce Natalia Ginzburg. "Un libro, che quando è finito," dice Anna Maria Ortese, lascia nel lettore "il senso dell'epoca".

E il senso di quell'epoca ha un sapore amaro che, nonostante il progresso in cui si è creduto nell'immediato dopoguerra a suon di Coca-cola e Patti atlantici, fa piangere di pietà. L'epoca di cui resta il senso amaro è quel ventennio di cui nostro malgrado siamo figli e nipoti e di cui ancora paghiamo il prezzo. *La Storia* ci dice – attraverso la voce di uno dei suoi personaggi, Davide Segre, che nell'opera rappresenta la voce più consapevole, anche se profondamente tormentata – che il fascismo non è che l'espressione particolare di un male generale ed eterno, incarnato dal potere nella sua forma più distruttiva e lacerante: quella della sopraffazione del debole per la sopravvivenza parassitaria del più forte.

15 gennaio 1977. Al Teatro Eliseo di Roma si svolge un convegno di intellettuali – promosso da **Enrico Berlinguer** e dal suo Pci – su

un tema particolarissimo e anche molto *scivoloso*: l'*austerità* come via per arrivare, se non a una *società socialista*, almeno a una *società meno ingiusta*. È un rovesciamento radicale delle forme classiche (ottocentesche e novecentesche) del marxismo.

Il Convegno fa molto discutere, ma viene velocemente rimosso archiviato, prima ancora che dagli avversari politici, dagli stessi promotori, spaventati dalle conseguenze della parola, più che dalla sfida a dover pensare «diversamente futuro».

La proposta non riesce a essere incisiva perché non crea un vocabolario, ma esprime nell'idea di "austerità" più che la visione equilibrata di domani, un'immagine malinconica del presente. In breve, suscita timore più che proporsi come sfida. L'idea – che il convegno enuncia ma non sviluppa – è che futuro non è esplosione all'infinito di tutti gli elementi che stanno nel presente, ma è regolazione, senso del limite, redistribuzione, condivisione.

1977. André Gorz pubblica *Écologie et liberté* (esce in traduzione italiana lo stesso anno con il titolo *Sette tesi per cambiare la vita*), uno dei testi fondatori della **problematica ecologista**, in cui Gorz tenta di proporre una risposta ecologista ai problemi del sistema, denunciando le implicazioni distruttive della logica produttivista in materia di equilibri ecologici e sociali.

17 febbraio 1992. L'avvio della stagione di «mani pulite» con l'arresto di Mario Chiesa è presentato come una rivoluzione e come la premessa a rimettere sulla strada corretta il rapporto tra partiti politici, cittadini e stato. Tutti i processi di rivoluzione includono momenti di liberazione (che di solito corrispondono a una demolizione del sistema precedente) e una istanza di libertà che immette alle nuove regole su cui si intende sviluppare il nuovo patto sociale e politico.

La scena del 17 febbraio 1992 apre alla *liberazione*, ma nei fatti non inaugura un percorso di responsabilità. In altre parole, la percezione della liberazione dalla vecchia classe politica non è l'affermazione della raggiunta libertà di costruirne una nuova ma si trasforma nella

ricerca spasmodica e disordinata di individuare un sostituto che, alla fine, finisce per presentare gli stessi vizi dell'attore precedente. Con la conseguenza, per di più, di fare eclissare quei processi di creazione di classe politica locale o comunque quei luoghi e tempi dove ancora si costruiva una possibile passione per la politica.

1992. Francis Fukuyama pubblica *La fine della storia e l'ultimo uomo*, un libro che ha fatto epoca in due sensi: per come venne letto in quel momento, ovvero l'annuncio che l'epoca inaugurata con il crollo del Muro di Berlino avrebbe aperto una nuova stagione caratterizzata dalla fine della politica e dei conflitti; e la rilettura di quello stesso testo venti anni dopo, quando questa prima impressione è stata in gran parte rovesciata dall'idea che Fukuyama non si era limitato ad analizzare la fine dei regimi autoritari che devastarono il ventesimo secolo, ma tentava di delineare i nuovi, possibili pericoli che in futuro avrebbero minacciato la stabilità dell'ordine democratico. Nazionalismo e sovranismo, fondamentalismo religioso e progresso scientifico avrebbero messo l'ultimo uomo di fronte a una nuova sfida.

19 luglio – 22 luglio 2001. Del XXVII Forum del G8, convocato a Genova nel luglio 2001, più che il programma sono centrali le riflessioni, nate a Rio nel 1992 e poi precipitate nella piattaforma emersa nel dicembre 1999 in risposta alla conferenza del WTO a Seattle: energia, risorse, redistribuzione della ricchezza. I temi e le domande del movimento sono così sintetizzabili: quale futuro abbiamo di fronte? Come affrontarlo? Quali strumenti e politiche varare per praticare una politica inclusiva di sviluppo?

Le giornate di violenza lasciano quelle domande non risolte, e segnano una solitudine doppia: dei movimenti, ma anche della politica, la quale risponde senza proposte, ma solo con la repressione. La parola resta muta nelle piazze e nella generazione che esce da Genova la notte del 22 luglio, senza più una voce. Quel laboratorio riprende a essere una voce ascoltata e non più solo repressa a partire dalle domande a cui Expo Milano 2015 darà credito, ma ancora in un processo «in salita».

12 novembre 2011, in seguito **all'innalzamento del debito** e alle crescenti **preoccupazioni dei partner europei** (Francia e Germania soprattutto) il governo presieduto da **Silvio Berlusconi si dimette**.

Il giorno seguente il presidente della Repubblica **Giorgio Napolitano**, anche su spinta dei partner europei preoccupati della tenuta economica italiana, dà l'incarico a **Mario Monti** di formare un governo tecnico. La scelta dell'incarico a Mario Monti, già rettore dell'Università Luigi Bocconi (1989-1994) e commissario Ue (1994-2004), è essenzialmente quella di indicare un tecnico, a conferma del rinnovamento non avvenuto della classe politica in Italia dai tempi di **"Mani pulite"** (1992) nonché del basso livello della sua credibilità.

Mario Monti comunica la composizione del governo il 16 novembre, il governo riceve l'approvazione dal parlamento il 17 novembre. Governo che consta di 13 ministeri. Ma soprattutto il dato significativo è che nella compagine governativa sono presenti sette professori universitari, cinque dottori generici, un avvocato, un magistrato, un professore-avvocato, un banchiere, due giuristi, un prefetto, un ambasciatore e un ammiraglio, ma nessun politico di professione.

Il largo consenso che riceve è una delega della politica ad altri perché si assumano la responsabilità di far risorgere il Paese. L'effetto è la rinuncia della politica, o la sua incapacità, a farsi responsabile e protagonista di un progetto di ripresa.

Dopo il primo tempo dei successi, il secondo tempo della crisi, il terzo tempo delle sfide cariche di progettualità non vede la politica come le classi politiche capaci di proporsi come attori per il cambiamento e la crescita. E dunque capaci, con responsabilità e visione di futuro, di porre l'elettorato di fronte a una proposta di bivi di fronte ai quali scegliere, e dunque di assumersi la responsabilità di quale futuro volere, per quale futuro impegnarsi, in quale società migliore credere e battersi per realizzarla.

1° maggio - 31 ottobre 2015. Milano ospita l'Expo. È l'occasione per **ripensare il futuro** che possiamo avere e con cui dobbiamo confrontarci se vogliamo **inaugurare il tempo delle possibilità**. La

“sostenibilità” più che un «asso pigliatutto» o una nuova parola magica, è invece l’avvio di una riflessione che, mentre guarda ai rimedi da mettere in pratica, si interroga su «quale futuro vogliamo per tutti e per tutte». È un futuro profondamente diverso da quello che ci siamo raccontati nel corso del ‘900, quando abbiamo pensato e sognato «domani» come processo infinito in cui tutto era possibile e ci bastava prenderlo (o comunque agganciarlo) per arrivare a destinazione. Il futuro possibile è invece oggi quello che costruiamo abbandonando la tavola dei desideri, assumendo uno sguardo che contempli il complesso dell’umanità e non il «nostro particolare» come metro per la felicità.

Il ritorno dello stato

Le nuove regole del gioco¹

“Non è affatto vero che il mercato sia un fenomeno naturale: è il prodotto di un’evoluzione secolare, che ha subito profondi cambiamenti nel corso del tempo. Prima di apparire come un fenomeno economico, il mercato si presenta come una struttura legale. La verità è che il mercato non è uno spazio vuoto e la politica del lasciar fare, presa alla lettera non ha senso: è la legge che crea gli argini tra i quali scorre l’acqua dell’economia; senza quegli argini l’acqua diventa una palude o dà luogo a inondazioni. Le leggi possono essere ben fatte o mal fatte; possono fissare regole automatiche o lasciare alla burocrazia un pericoloso margine discrezionale; possono essere semplici e razionali o terribilmente complicate e soffocanti. Ma le leggi sono necessarie.

¹ Questo capitolo presenta la rielaborazione dei risultati del percorso di ricerca realizzato dall'Osservatorio su Nuove Economie con la supervisione del comitato di coordinamento composto da Enrica Chiappero (Università degli Studi di Pavia), Laura Iacovone (Università degli Studi di Milano), Giovanni Carrosio (Università di Trieste), Edoardo Zanchini (Legambiente). Coordinamento attività di ricerca: Andrea Zucca, Alessandro Bonetti.

Il mercato può essere una potente macchina di sviluppo. Ma se è sbagliato sottovalutare le sue grandi potenzialità, è anche sbagliato esaltare le sue virtù. Le leggi debbono tener pienamente conto delle sue carenze. Il mercato funziona molto bene nel caso di merci standardizzate, un po' meno bene nel caso di merci differenziate. Sorgono gravi problemi per i servizi – specialmente quando si tratta di servizi complessi e raffinati, come quelli dei medici e dei chirurghi e di servizi nel settore del credito – per la disoccupazione e per l'ambiente. Infine, bisogna tenere ben distinti i mercati monopolitistici da quelli in cui imprese in concorrenza introducono senza sosta innovazioni piccole e grandi per superarsi a vicenda.”

Paolo Sylos Labini, *Il mercato e il processo di sviluppo economico*, in “Parolechiave, n. 28, 2002, p. 13

A. LO SCENARIO

1. Premessa

L'Italia si trova ormai da tempo bloccata in una **situazione di instabilità e stagnazione economica**, che ha radici profonde.

Nell'Annale del 2017 della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli (*L'approdo mancato. Economia, politica e società in Italia dopo il miracolo economico*, a cura di Franco Amatori), l'Italia è descritta come un caso di modernizzazione diseguale e squilibrata, in cui sviluppo e trasformazione coesistono con risposte inadeguate alle sfide della globalizzazione, da cui deriva il declino attuale (Martinelli, 2017).

Se è vero che nel ventennio 1950-1970 l'Italia raggiunse un successo economico eccezionale – per la prima volta il paese elevò il reddito pro capite dei suoi cittadini a livelli paragonabili a quelli dei paesi più avanzati – è altrettanto vero che il periodo del miracolo economico fu caratterizzato da ritardi, mancanze e incompletezze di natura politico-economica che impedirono al paese di raggiungere la frontiera dell'economia mondiale. La fragilità del quadro giuridico-istituzionale

che avrebbe permesso all'apparato economico italiano un salto di qualità (Amatori, 2017), la scarsa efficienza delle Pa che ne condizionarono la capacità di innovazione e la vitalità imprenditoriale (Magnani, 2017) e l'assenza di regole (o ritardo o incompletezza della loro adozione) del capitalismo (Piluso, 2017), sono alcune di queste mancanze.

La crisi finanziaria globale del 2008, quella dell'euro (cominciata nel 2010) e quella del Covid (dal 2020) si sono inserite in un contesto politico sociale già deteriorato e in un ampio periodo di difficoltà economica.

Questa fase storica, che in tempi più recenti alcuni hanno definito “**declino**” (Capussela, 2021), interroga profondamente la struttura della nostra economia, in particolare il **rapporto fra pubblico e privato**. Un rapporto che è stato alla base della più imponente fase di sviluppo economico e infrastrutturale del paese.

Negli **anni cinquanta**, mentre l'economia italiana cresceva ad alti ritmi, l'Istituto per la ricostruzione industriale (Iri) permise una cooperazione tra capitale pubblico e capitale privato, assolvendo al compito di sviluppare la grande industria di base e le infrastrutture necessarie al paese. Furono anni in cui lo stato incoraggiava i privati a intraprendere attività nei settori core dell'economia, per poi sostenerli e nel caso salvarli. La “formula Iri” permise una cooperazione tra capitale pubblico e capitale privato. Ne furono esempi lo sviluppo dell'industria siderurgica, quello della rete telefonica e la costruzione dell'Autostrada del Sole, iniziata nel 1956.

Nel 1950, invece, era stata istituita la **Cassa per il Mezzogiorno**, un ente pubblico finalizzato al finanziamento e all'esecuzione di grandi opere infrastrutturali per lo sviluppo dell'Italia meridionale. In molti casi però allo sviluppo infrastrutturale non corrispose la creazione di funzionali “poli di sviluppo” pubblici idonei a creare un tessuto produttivo capace di assorbire la disoccupazione e quindi con poche possibilità di incidere positivamente nel tessuto sociale dei territori coinvolti.

Al centro delle politiche economiche di quegli anni era anche la **questione energetica**. Nel 1953 fu istituita l'**Eni**, guidata da Enrico Mattei fin dalla sua creazione. Nel 1962, invece, fu nazionalizzata

l'industria elettrica. Questa scelta rappresentò un tentativo molto ambizioso di riformare la struttura economica del nostro paese, senza privarla delle caratteristiche peculiari di un'economia capitalistica pienamente inserita nel contesto euro-atlantico.

Proprio in quel periodo, più precisamente nel 1957, fu creato il **Centro di studi e ricerche sulla struttura economica italiana all'interno dell'Istituto Feltrinelli**. Il Centro fu funzionale a elaborare un piano di "riforme di struttura" necessarie a dare una soluzione positiva ai problemi dello sviluppo economico e del processo sociale con una chiara sensibilità per i riflessi territoriali, sociali ed economici.

Il protagonismo dello stato segnò con alti e bassi la vita economica italiana fino agli anni ottanta, quando si aprì la lunga stagione neoliberale (di cui parleremo più diffusamente in seguito).

Con l'emergenza pandemica, in tutte le economie occidentali l'**intervento statale** è tornato nuovamente al centro della scena. Questo cambiamento di direzione è emerso con chiarezza, per esempio, dai nuovi grandi progetti di investimento pubblico.

Il nodo da sciogliere è se si tratti di una fase transitoria o se stiamo assistendo, invece, a uno stabile ritorno dello stato nella scena economica (Gerbaudo, 2021). In tal caso, lo stato potrebbe tornare a essere motore di uno sviluppo equo e di un benessere diffuso (Klein, 2021; Acemoglu e Brancaccio, 2021), aprendo una nuova fase di grandi azioni collettive e democratiche comparabili a quelle del secondo dopoguerra.

Tuttavia, a questo ritorno si accompagna anche il rischio di una mutazione regressiva dell'ordine neoliberale, nella direzione di un'eccessiva centralizzazione e di una "cattura" delle istituzioni da parte dei grandi interessi economici (Meadway, 2021). Per quanto riguarda la situazione italiana e le sue specificità, bisogna chiedersi a quali condizioni e con quali investimenti questi cambiamenti si innesteranno sulla nostra economia, e al contempo in che direzione sia opportuno agire per elaborare nuove forme di collaborazione fra pubblico e privato capaci di affrontare le sfide poste dalla transizione ecologica e da quella digitale.

2. Ancora stagnazione e disuguaglianze

L'economia italiana si trova in una fase di **prolungata stagnazione**, rappresentata plasticamente dal fatto che il Pil italiano non ha ancora recuperato in termini reali i livelli precedenti la crisi del 2008. Inoltre, la crescita economica del 2021 è, per ora, nient'altro che l'effetto rimbalzo della recessione del 2020, ossia il naturale ritorno dell'economia a una maggiore attività in seguito all'alleggerimento delle misure restrittive che avevano compresso i consumi e bloccato interi settori.

Secondo la letteratura, le radici profonde del declino economico italiano sono da rintracciare in un problema di **produttività** (si vedano, per esempio, Daveri e Jona-Lasinio, 2005). Rispetto a Francia e Germania la crescita della produttività italiana ha perso il ritmo a partire dall'inizio degli anni novanta. Dai primi del Duemila in Italia la produttività totale dei fattori (una misura della produttività) è addirittura diminuita del 6,2%, mentre è generalmente aumentata nel resto d'Europa, come si legge nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Contemporaneamente, la **domanda aggregata** (in particolare quella interna) si è mantenuta a un livello troppo basso (Cesaratto e Zezza, 2018; Baccaro e D'Antoni, 2020), anche a causa di insufficienti investimenti pubblici e privati. Ciò ha aggravato la dinamica negativa della produttività, anzi secondo alcuni l'ha direttamente provocata.

Soltanto la crescita trainata dalle esportazioni ha sostenuto la debole dinamica del Pil nel periodo pre-Covid (il tasso di crescita medio fra 2009 e 2019 è stato dello 0,36% secondo il Fondo monetario internazionale). Tuttavia, questo modello ha mostrato i suoi limiti. Le esportazioni traggono forza dalla debolezza della domanda interna e dai bassi salari, ma la competizione sul costo del lavoro innesca una spirale discendente, che vanifica le conquiste dei lavoratori e indebolisce il tessuto economico interno (Storm, 2019).

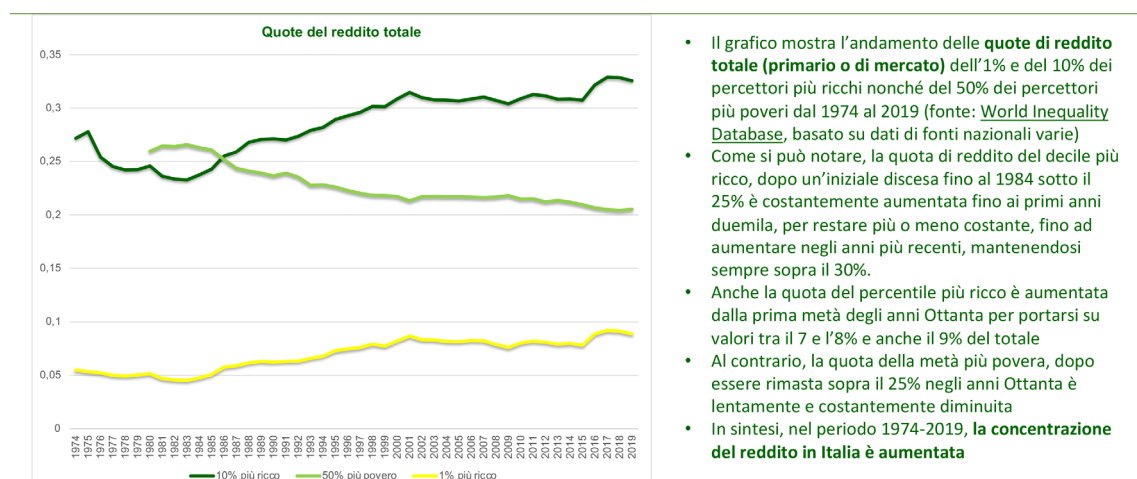
La persistente depressione economica è stata accompagnata, in un binomio perverso, **dall'acuirsi delle disuguaglianze socio-economiche e dall'aggravarsi dei divari territoriali**. Nel 2021, secondo l'Istat, circa un milione di italiani è caduto in povertà (Istat, 2021). È un dato che si innesta su un già profondo disagio sociale, testimonia-

to dai dati sulle disuguaglianze: i principali indicatori mostrano che la distribuzione del reddito e della ricchezza è diventata sempre più disuguale negli ultimi decenni a livello aggregato e di differenze territoriali all'interno del Paese.

Il grafico 1 mostra l'andamento delle quote di reddito totale (primario o di mercato, esclusi cioè tasse e sussidi) dell'1% e del 10% dei percettori più ricchi rispetto al 50% dei percettori più poveri. Il periodo considerato va dal 1974 al 2019. Come si può notare, **la quota di reddito del decile più ricco, dopo un'iniziale discesa sotto il 25% fino al 1984, è costantemente aumentata fino ai primi anni duemila**, restando poi più o meno costante sopra il 30% fino ad anni più recenti, quando è tornata ad accrescersi. Anche la quota del percentile più ricco è aumentata dalla prima metà degli anni ottanta, per portarsi su valori tra il 7 e l'8% e anche il 9% del totale.

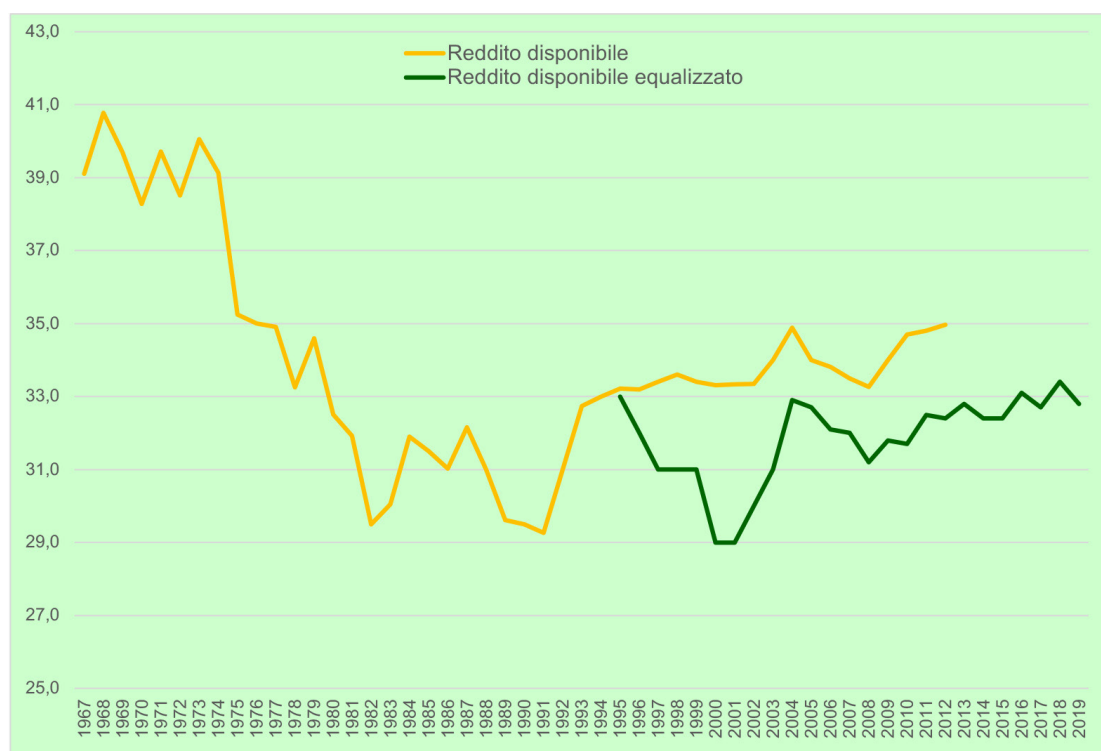
Al contrario, la quota della metà più povera, dopo essere rimasta sopra il 25%, è lentamente e costantemente diminuita a **partire dagli anni ottanta**. È stata questa la soglia in cui, all'interno del periodo considerato, **la concentrazione del reddito in Italia è aumentata**.

Grafico 1: La distribuzione del reddito in Italia nel lungo periodo (1). Fonte: World Inequality Database.



Il grafico 2, invece, mostra l'andamento dell'**indice di Gini**² calcolato su due misure diverse di reddito: quello disponibile (fonte Atkinson e Morelli, Chartbook of economic inequality), a partire dal 1967 e fino al 2014, e quello disponibile "equalizzato", che tiene conto del numero e dell'età dei componenti familiari (fonte: Eurostat), a partire dal 1995 e fino al 2019. Possiamo notare che tra gli anni sessanta e settanta la **disuguaglianza nella distribuzione del reddito** misurata dall'indice di Gini era molto alta. Dalla metà degli anni settanta iniziò a diminuire, fino a scendere ai valori minimi (tra 29 e 32) tra il 1982 e il 1992. Da allora, è **aumentata più o meno costantemente**, tendenza che si conferma anche guardando ai valori recenti dell'indice sul reddito equalizzato.

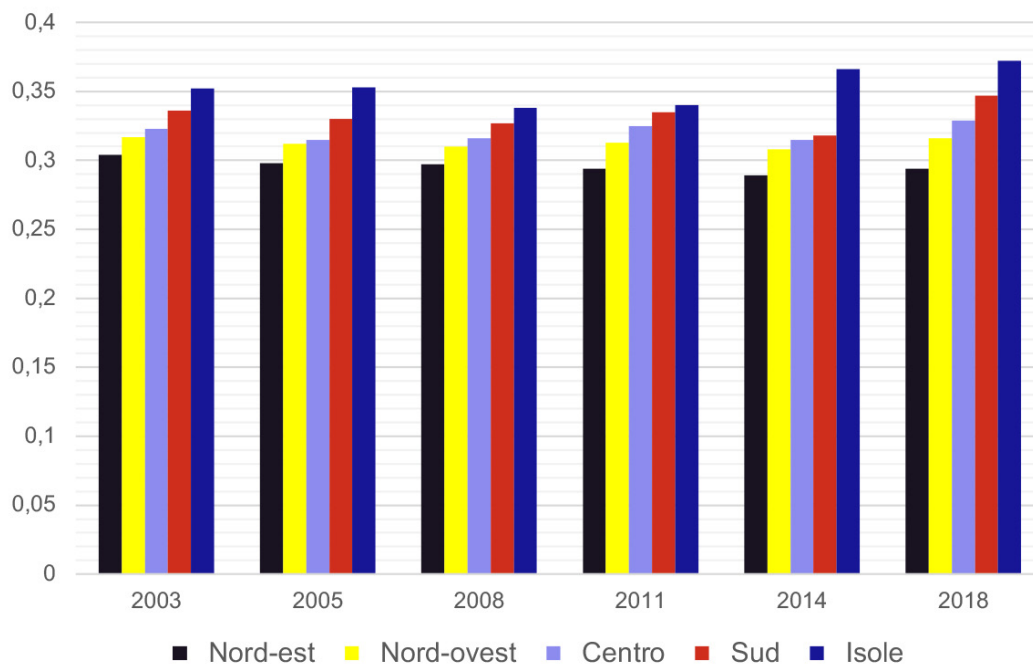
Grafico 2: La distribuzione del reddito in Italia nel lungo periodo (2). Fonte: Atkinson e Morelli, Eurostat.



2 L'indice o coefficiente di Gini dà la misura globale della disuguaglianza nella distribuzione di un carattere trasferibile (in questo caso il reddito) all'interno di una collettività (nel caso, la popolazione italiana).

A un aumento della disuguaglianza nella distribuzione del reddito a livello aggregato, si registra un allargamento delle disuguaglianze tra i territori. La distribuzione del reddito disponibile a livello regionale mostra **drammatiche differenze** tra le regioni meridionali (dove la disuguaglianza è maggiore nonostante un reddito pro capite sistematicamente inferiore) e quelle settentrionali. A livello regionale e di macroaree l'indice di Gini della distribuzione del reddito familiare netto (disponibile dal 2003 al 2018, fonte Istat) mostra profonde differenze tra le varie zone del paese. Esso è rimasto sempre più basso per il Nord-Est e sempre più alto per le isole, con un divario che si è ampliato negli anni.

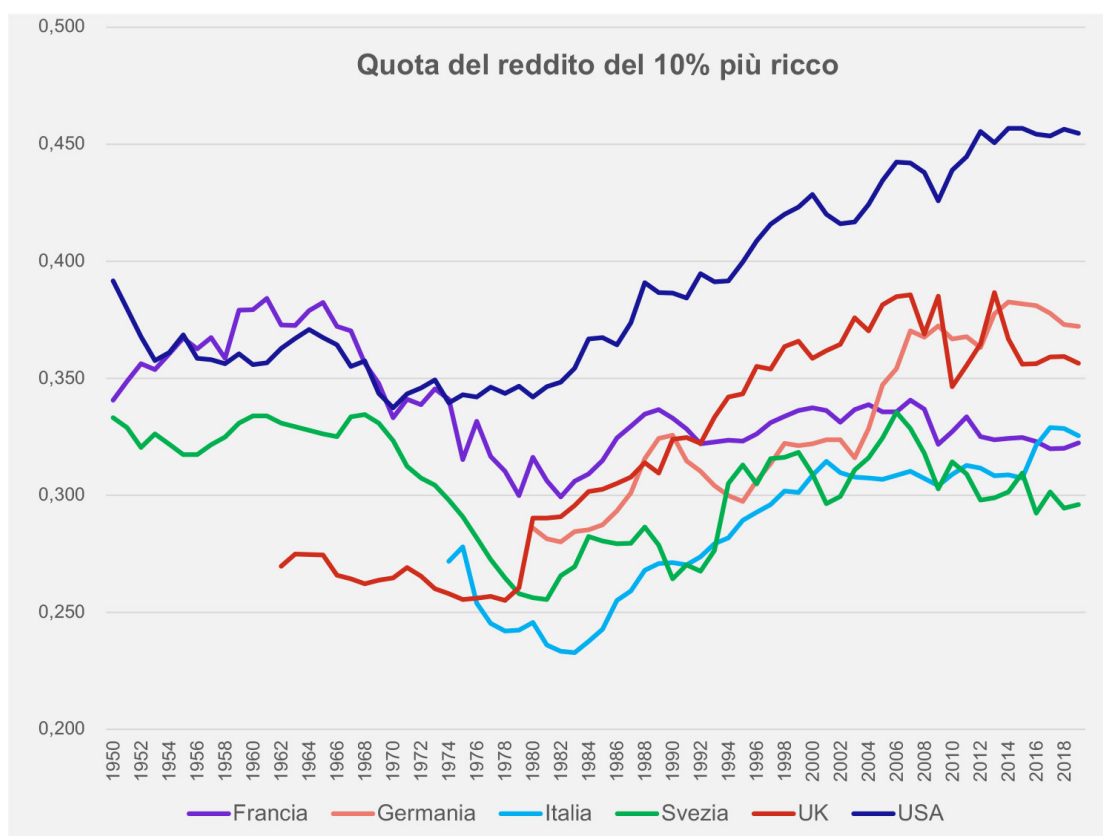
Grafico 3: La distribuzione del reddito nelle regioni e macroaree del Paese. Fonte: Istat.



Se guardiamo, invece, al confronto con altri paesi, in Italia la concentrazione del reddito primario o di mercato (misurata dalla quota di reddito del 10% più ricco) appare meno pronunciata, anche se crescente nel tempo (fonte: World Inequality Database). Negli Stati Uniti la quota attribuita al decile più ricco è stata sistematicamente più alta che in Europa. Ha marciato a livelli paragonabili a quelli della Francia

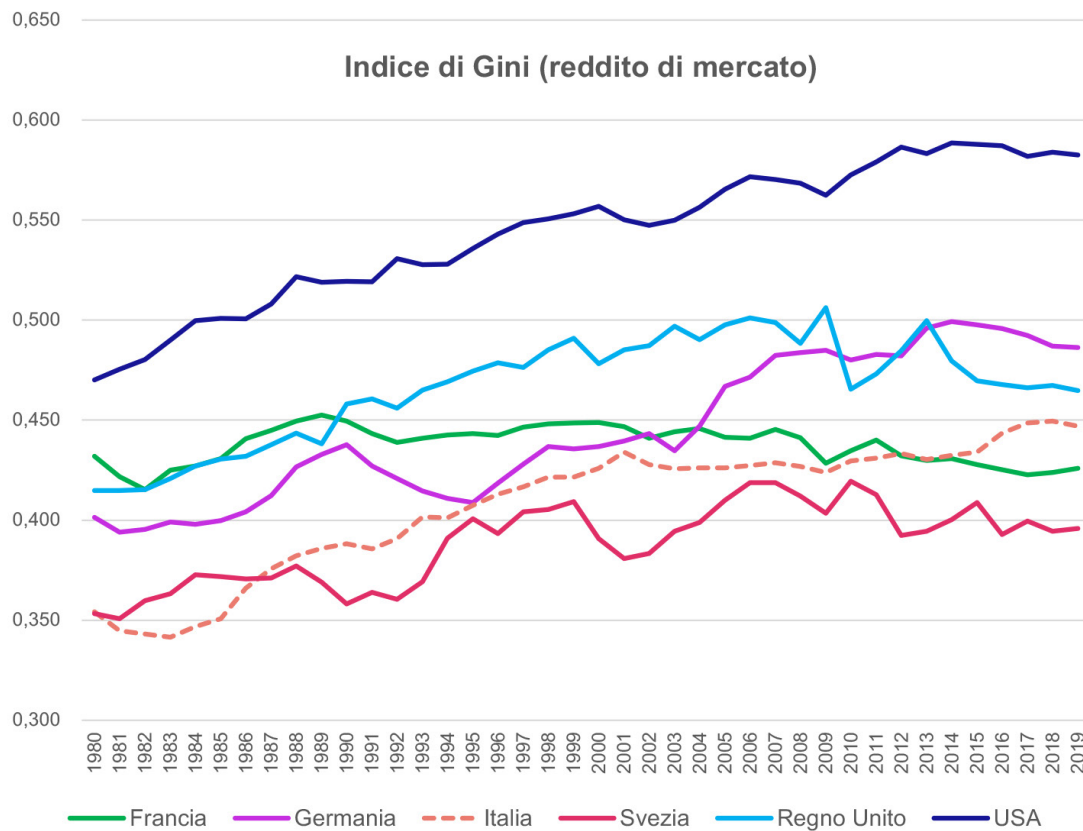
fino alla metà degli anni settanta, per poi decollare mentre diminuiva in Francia e aumentava in Germania e nel Regno Unito. La quota del decile più ricco è oggi superiore al 45% negli Usa, tra il 35% e il 40% nel Regno Unito e in Germania, intorno al 32,5% in Italia e in Francia e sotto il 30% in Svezia.

Grafico 4: La distribuzione del reddito in Italia e in altri Paesi (1). Fonte: World Inequality Database.



Anche l'indice di Gini mostra che, nel confronto con gli altri paesi, esclusa la Svezia, in Italia la concentrazione del reddito di mercato è meno pronunciata, pur essendo crescente nel tempo (fonte: World Inequality Database).

Grafico 5: La distribuzione del reddito in Italia e in altri Paesi (2). Fonte: World Inequality Database.



Negli Stati Uniti l'indice resta sistematicamente più alto (oggi vicino a 60) di quello degli altri paesi, anche se ormai è fermo da qualche anno. Nelle nazioni europee considerati, il valore dell'indice varia tra 40 e 50 e negli ultimi anni appare stabile: l'Italia è meno inuguale della Germania, ma più inuguale di Francia e Svezia. In ogni caso, l'alto valore dell'indice indica un alto grado di disuguaglianza in tutti i paesi.

Tornando al livello nazionale, se osserviamo la distribuzione della ricchezza, notiamo anche in questo caso un trend di aggravamento delle disuguaglianze. Il grafico 6 mostra che in Italia, nel 1995, il 10% più ricco della popolazione (circa cinque milioni di adulti) concentrava nelle proprie mani circa la metà della ricchezza netta del paese. Nel 2016 questa quota superava il 60%. Inoltre, nel frattempo la quota di ricchezza posseduta dall'1% più ricco della popolazione in Italia è andata aumentando più che in Francia e nel Regno Unito, come mostrato nel grafico 7.

Grafico 6: La distribuzione della ricchezza (1). Fonte: Forum Disuguaglianze Diversità.

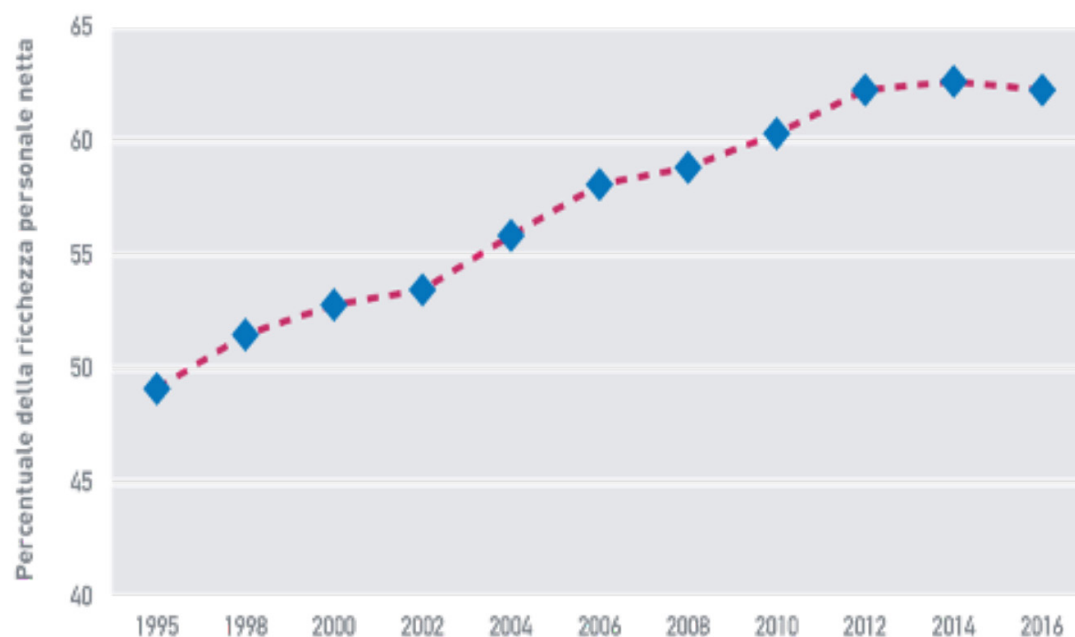
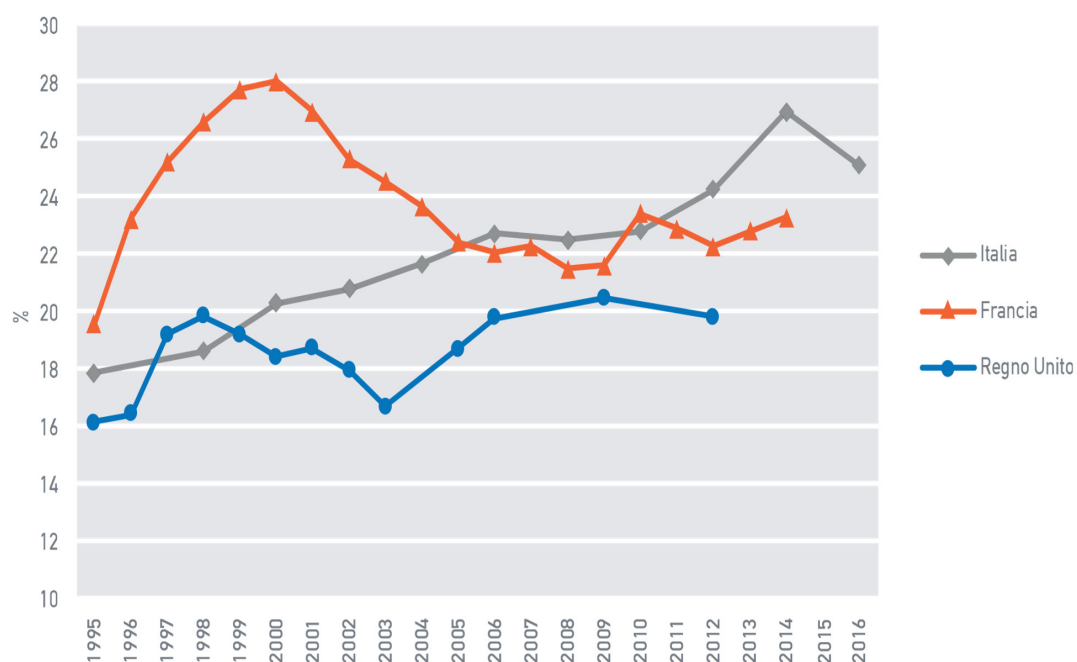


Grafico 7: La distribuzione della ricchezza (2). Fonte: Forum Disuguaglianze Diversità.



3. Gli ostacoli al cambiamento

Nella stagnazione italiana hanno giocato un ruolo rilevante alcuni concreti **episodi e fenomeni storici**, sommariamente descritti di seguito e in parte già accennati nella premessa. Oltre ad avere lasciato profonde conseguenze sulle dinamiche sociali nazionali, questi fenomeni hanno avuto l'effetto di limitare strutturalmente il ruolo attivo dello stato nella sfera economica e di rendere più difficile, nei momenti più acuti di crisi, una reazione significativa e ben coordinata da parte dell'attore pubblico.

Una causa generale va anzitutto ricercata nell'estensione al continente europeo delle **politiche economiche neoliberali** (Slobodian, 2018), inaugurate negli Stati Uniti alla fine degli anni settanta. In Italia tale fase ha avuto il suo apice negli anni novanta (Artoni, 2014), nella stagione delle privatizzazioni, che hanno compresso il ruolo dello stato e il suo potere negoziale verso le altre parti sociali.

In Italia questa strategia fu influenzata anche dal grave deterioramento dei conti delle aziende a partecipazione statale, soprattutto l'Iri e l'Efim (Ente partecipazioni e finanziamento industrie manifatturiere), e fu funzionale a evitare il default dell'Italia: tra il 1988 e il 1991 il debito pubblico era lievitato del 43% a fronte di un incremento del 30,7% del Pil. Il processo raggiunse l'apice tra il 1996 e il 2000, quando coinvolse le principali aziende produttrici di beni strumentali, le grandi banche e alcune imprese municipalizzate, per un valore totale di circa 100 miliardi di euro.

In quegli anni, mentre in ambito industriale la globalizzazione e una più feroce concorrenza internazionale favorirono il sistema organizzativo della produzione flessibile, in economia furono messe a punto delle procedure per garantire maggiore trasparenza. Alla *lean production* si associò il fenomeno della delocalizzazione e una perdita di potere contrattuale per i lavoratori. In Italia, la massiccia privatizzazione delle imprese finanziate da capitale pubblico coincise con il ridimensionamento delle contrattazioni collettive, in un momento in cui l'implosione del sistema dei partiti della Prima Repubblica aveva determinato l'allentamento della collaborazione tra sindacati e partiti pro-lavoratori.

Per l'Italia, come per gli altri stati che lo hanno sottoscritto, le possibilità di intervento pubblico sono state ridotte istituzionalmente anche con la firma del **Trattato di Maastricht**, costruito attorno all'idea di disciplina fiscale nazionale nel quadro di una politica monetaria comune. Il conseguente ingresso nell'eurozona ha molto limitato la possibilità di utilizzare la leva della politica fiscale. Negli anni successivi, le opportunità di intervento ancora disponibili non sono state sfruttate adeguatamente. In tal modo, il cosiddetto “**vincolo esterno**” ha finito per avere effetti perversi sulla gestione delle politiche economiche (Baccaro e D'Antoni, 2020), deresponsabilizzando la classe dirigente nazionale e provocando pressioni restrittive sulla domanda interna.

Le ragioni storiche che abbiamo evidenziato sono state condizioni necessarie, ma non sufficienti per la stagnazione italiana. In altre parole, il **processo storico** che esse hanno innescato avrebbe potuto prendere altre direzioni (Saraceno, 2020). L'evoluzione negativa delle dinamiche storico-istituzionali è stata influenzata in maniera decisiva dalla **manca di un chiaro disegno strategico politico** che indirizzasse lo sviluppo del Paese in una direzione di progresso sociale (Capussela, 2021; Cozzolino, 2021).

4. Le briglie del settore pubblico

Ai livelli apicali, **il settore pubblico sembra imprigionato in dinamiche tecnocratiche** che comprimono la possibilità di partecipazione pubblica alle decisioni politiche e riducono la legittimazione democratica delle istituzioni (Castellani, 2020). In aggiunta, il settore pubblico italiano rimane frammentato da un **sistema regionalista** (Citroni, Lippi e Profeti, 2016) che ne limita la capacità amministrativa e che durante la crisi Covid ha mostrato tutte le sue contraddizioni e manchevolezze.

Inoltre, la pubblica amministrazione italiana è **sottodimensionata in termini di dipendenti rispetto a molti altri paesi europei**. La quota dei lavoratori del settore pubblico è fra i livelli più bassi in Europa, sia per quanto riguarda gli occupati (14,5% rispetto al 16% del

Regno Unito e al 22,4% della Francia; fonte: Oecd) sia rispetto alla popolazione (5,6% rispetto al 7,8% del Regno Unito e al 9% della Francia; fonte: Oecd). Insieme all'elevata età media nella pubblica amministrazione (circa cinquant'anni secondo i dati del ministero per la Pubblica amministrazione), ciò appesantisce l'operato del settore pubblico e lo rende **poco dinamico e sensibile alle trasformazioni socio-economiche**.

Eppure, anche se lo stato per ora è risultato refrattario a riforme profonde che lo pongano al servizio dei cittadini, le **idee per trasformarlo** non mancano. La questione centrale è che la gestione dei cambiamenti necessari alla società e all'economia ha bisogno di integrazioni alle dinamiche tecnocratiche. Per intercettare i bisogni sociali ed economici ed elaborare soluzioni che vi rispondano efficacemente, risulta premiante avviare un **dialogo profondo e aperto con le parti sociali e la società civile** (Nanz et al., 2021, Capussela, 2021).

Per riprendere quel **percorso interrotto definito “miracolo italiano”, in cui lo stato era protagonista**, però, non basta invertire la rotta rispetto agli ultimi trent'anni. Bisogna pensare a nuove soluzioni per un contesto radicalmente diverso da quello del Novecento: **integrare gli interessi e co-progettare le dimensioni dell'intervento economico in una sinergia inedita tra stato, privato e attori della società civile**.

B. LE PROPOSTE

Alla luce del dibattito scientifico e del confronto tra gli stakeholder che hanno animato il percorso di ricerca nazionale e internazionale di Scenario Open Lab, sono state identificate tre possibili linee di intervento e raccolti casi di pratiche, politiche, progetti in grado di illustrare traiettorie concrete di implementazione delle proposte:

1. il rapporto fra stato, lavoratori e territori;
2. la trasformazione delle imprese pubbliche e private;
3. la natura degli investimenti pubblici.

Nel percorso di ricerca queste priorità si sono articolate lungo tre filoni e dunque in tre aree di analisi e intervento, che possono essere elencate secondo un criterio crescente di complessità istituzionale: comunità locali, mondo delle imprese, stato centrale.

I temi scelti rispecchiano l'urgenza politica e sociale, identificata nel percorso di confronto con ricercatori e comunità di pratica, di interrogare la trasformazione dell'attore pubblico per capire in che direzione occorra rinnovare ruoli e responsabilità di fronte alle sfide poste dalla transizione ecologica e digitale. Questi temi, inoltre, sono coerenti con le aree in cui più si è manifestata la ritirata dello stato negli ultimi decenni. Nella fase storica neoliberale, la riduzione dell'intervento pubblico nelle economie occidentali ha riguardato soprattutto la fornitura dei servizi pubblici, con effetti a cascata sulle comunità locali (Collettivo per l'Economia Fondamentale 2019), l'attività e la politica industriale (Mazzucato 2021) e i mercati finanziari (Amato e Fantacci 2012; Piketty 2018). Questi sono settori da cui occorre ripartire per gestire i processi in corso e per pensare a nuove forme di organizzazione e dialogo fra stato, mercato e comunità.

Dal percorso di ricerca è emersa l'urgenza che gli attori pubblici, i privati e la società civile **si mettano in gioco** e si aprano a **percorsi di trasformazione originali**, cogliendo il ritorno dello stato come un'opportunità. A una società che intende combattere le disuguaglianze e che vuole riprendere la strada di una prosperità diffusa, servono nuove **strategie condivise**, serve democratizzare l'economia e riscoprire la politica industriale, creando un sistema partecipato di dialogo e deliberazione.

Vediamo ora in che termini sono state affrontate le tre priorità tematiche al centro del percorso di ricerca.

1. Il rapporto fra stato, lavoratori e territori

Per quanto riguarda il rapporto fra **stato, lavoratori e territori**, la sfida è **comprendere quale ruolo dare a pubblico e privato per ricostruire il rapporto fra istituzioni e territori in uno scenario globalizza-**

to e internazionale. In relazione a questa sfida, può essere utile affrontare almeno due questioni. La prima riguarda il tema **della democrazia economica** e le forme che questa può assumere per lo sviluppo dei territori. La seconda questione, invece, afferisce alle modalità di **rapporto tra territorio, comunità, imprese e multinazionali** che consentono di preservare e rilanciare le dinamiche economiche dei territori.

Concentriamoci ora sulla prima questione, ovvero la **democrazia economica per lo sviluppo dei territori**.

Nell'Annale della Fondazione Feltrinelli *Social justice in a global society. Toward new forms of economic democracy for a sustainable development* (a cura di Enrica Chiappero-Martinetti),³ Olivier Bouin⁴ e Marc Fleurbaey⁵ scrivono che “passare alla prossima fase istituzionale dell'economia di mercato e della democrazia liberale non solo è possibile, ma effettivamente necessario. **Questo prossimo stadio coinvolge la democrazia economica come pilastro centrale**” (Bouin e Fleurbaey, 2021).

Bouin e Fleurbaey sottolineano che “di fatto, questa trasformazione sta già avvenendo, e in parte è iniziata dall'interno della comunità imprenditoriale e della società civile. Lo slancio dovrà essere costruito intorno a **nuove coalizioni** che non corrisponderanno al vecchio schema della lotta di classe e neanche delle divisioni ideologiche tra destra e sinistra” (*ibid.*).

Da dove cominciare? Un punto di partenza può essere la **rivitalizzazione dell'economia locale**: “un'opportunità per reintegrare le relazioni economiche in profondità e superare, o sradicare, le pratiche di sfruttamento, che possono diventare più frequenti a causa della mancanza di controllo sociale sul processo di produzione globalizzato” (Forno e Graziano, 2021).

Dunque, la costruzione di una reale democrazia economica **potrebbe passare dai territori e dalle comunità locali**: una maggiore autonomia dei lavoratori e un rafforzamento delle strutture

3 Università degli studi di Pavia.

4 Rflea Foundation.

5 Princeton University.

produttive locali contribuirebbe a promuovere l'emancipazione delle comunità.

Non si parte né si deve partire da zero. È vero che negli ultimi trent'anni il **modello neoliberale** si è diffuso in Italia e in Europa, ma non sono poche le realtà e le esperienze che hanno resistito alla sua logica, mettendo in relazione le parti sociali in una logica collaborativa e non oppositiva. Ne sono un esempio i **workers buyout**, espressione che designa l'acquisto di un'impresa in crisi da parte dei suoi lavoratori.

Si tratta, in questa fase di sofferenza economica, di una **possibilità importante** per il rilancio e la solidità del tessuto economico italiano: incoraggiarla permetterebbe di liberare energie dal settore privato in un modo innovativo. I *workers buyout*, infatti, **danno potere ai lavoratori senza ostacolare l'impresa privata**: un loro rafforzamento potrebbe ottenere un **vasto consenso**. Non solo. Attraverso questa pratica si possono **attivare energie nel Terzo settore e nel mondo della ricerca** per sostenere la formazione dei lavoratori necessaria al percorso di acquisto e gestione dell'azienda. Inoltre, l'esperienza storica dei *workers buyout* suggerisce che il coinvolgimento dei lavoratori nella diretta gestione di un'impresa la può rendere più dinamica nel rispondere alle trasformazioni del mercato (Owen, 2011).

Fra il 1986 e il 2016 in Italia sono stati registrati 258 casi che hanno permesso di salvare posti di lavoro e capacità produttiva durante le crisi (Monni, Novelli, Pera e Realini 2017). Infatti, "dove emergono imprese gestite dai lavoratori, i posti di lavoro sono salvati e le capacità produttive delle comunità sono preservate o migliorate" (Vieta, 2015), perché i *workers buyout* tendono a essere **anticiclici**, ossia avvengono con maggiore frequenza in periodi di recessione. Inoltre, "queste imprese contribuiscono alla prevenzione della 'desertificazione' delle regioni e agiscono come 'ammortizzatori' per i bisogni socio-economici delle comunità" (*ibid.*). Ciò evidenzia lo stretto legame fra democrazia economica e benessere dei territori.

In Italia i *workers buyout* hanno una **storia istituzionale di oltre trent'anni**. Nel 1986 la legge Marcora istituì Cooperazione finanza impresa (Cfi), una società pubblica che si occupa di sostenere i *workers*

buyout delle piccole e medie imprese. Oltre al ministero dello Sviluppo economico, questa società ha come soci 370 cooperative, Invitalia e i Fondi mutualistici di Agci, Confcooperative e Legacoop.

Leggendo i dati di Cfi, emerge che i *workers buyout* non sono soltanto efficaci, ma anche efficienti. Infatti comportano un notevole **risparmio per le casse pubbliche**. Tra 2012 e 2019, gli investimenti sui workers buyout hanno generato un “ritorno economico per lo stato pari a 7,1 volte il capitale costituito da imposte, oneri sociali, interessi e dividendi versati dalle cooperative” (Cfi, 2021). Nello stesso periodo, nelle cooperative finanziate i posti di lavoro sono aumentati del 22%, mentre il fatturato è più che raddoppiato, con un incremento del 102% (ibidem). Insomma: **una politica attiva del lavoro che funziona**.

La notorietà della legge Marcora supera addirittura i confini nazionali. Recentemente in **Gran Bretagna** la parlamentare laburista Christina Rees ha proposto alla House of Commons di elaborare una normativa che tragga ispirazione dall’esperienza italiana.

Un esempio positivo, tra le tante esperienze in Italia di subentro dei lavoratori nella gestione di un’impresa, è quello della Cartiera Pirinoli.

Nome del progetto	IL WORKERS BUYOUT DELLA CARTIERA PIRINOLI (2015)
Luogo di intervento	Roccavione (Cuneo).
Attuatore (chi lo fa e con chi)	Lavoratori dello stabilimento, Lega Coop.
Modalità di attuazione (spiegazione casi studio)	Nel 2012 la Cartiera Pirinoli fallisce. Per tre anni lo stabilimento viene presidiato da un gruppo di lavoratori, impedendo che i macchinari si usurino. Dieci di loro si presentano come cooperativa all’asta fallimentare, riuscendo ad acquistare la fabbrica con il sostegno della Legacoop.
Beneficiari	Lavoratori, comunità locale, aziende della filiera.
Costi e risorse per l’attuazione	1,2 milioni di euro.
Impatti ed elementi virtuosi	Secondo un <u>articolo de “La Stampa”</u> di inizio 2020, oggi l’azienda vende “97.000 tonnellate l’anno di cartoncino multistrato patinato per astucci (contengono dal panettone ai cuscini per auto), per tubi e imballaggi” con un modello di business ecosostenibile.
Criticità	n.d.

Secondo alcuni attori della società civile e delle imprese⁶, **per dispiegare appieno le potenzialità dei *workers buyout*** è necessario un maggior supporto da parte dell'attore pubblico. A oggi, infatti, Cooperazione finanza impresa, pur ricoprendo un ruolo fondamentale, è **sottodimensionata** (ha solo quattordici dipendenti). Negli ultimi anni è stato avviato un percorso di **maggiore sostegno del governo** a Cfi, che merita di essere consolidato.

In che modo? Data la sostenibilità economica delle strategie di *workers buyout*, si può pensare a un **aumento strutturale dei fondi** a disposizione di Cooperazione finanza impresa, vincolati a precise condizioni di coinvolgimento dei territori e concentrati sul rafforzamento delle competenze dei lavoratori e sui sistemi di supporto per accedere ai fondi.

Perché, inoltre, non elaborare, attraverso il sistema delle imprese pubbliche, una **struttura analoga a Cfi per sostenere *workers buyout* di imprese più grandi?**⁷ Cfi, infatti, può sostenere solo piccole e medie imprese (fino a 250 unità di lavoro / 50 milioni di fatturato). Per fare un esempio concreto, allo stato attuale i lavoratori Gkn non potrebbero accedere ai fondi di Cfi se volessero riacquistare l'azienda.

Il sostegno economico ai *workers buyout* è un tipo di intervento pubblico completamente estraneo alle logiche dell'assistenzialismo, perché stimola l'attività imprenditoriale e contemporaneamente sostiene l'occupazione. È una misura che si pone in sintonia con l'ecosistema delle imprese e dei lavoratori e **può stimolare il coinvolgimento di università, enti locali e organizzazioni non profit** nel rinnovamento aziendale e nella riqualificazione delle competenze dei lavoratori.

Misure come il supporto ai *workers buyout* rientrano nel ripensamento dell'intervento statale, che smette di limitarsi a operare attraverso meccanismi redistributivi e assistenziali, per avviarsi invece, come emerso nel percorso di ricerca, nella direzione di uno **stato "abi-**

6 Tra questi si vedano per esempio il sociologo Flaviano Zandonai e Camillo De Berardinis, amministratore delegato di Cooperazione Finanza e Impresa.

7 Tra i sostenitori di questa proposta il medesimo De Berardinis.

litante”, ovvero di un rinnovato ruolo dell’attore pubblico che non si sostituisce integralmente alle comunità locali, ma dà loro gli strumenti concreti per costruire un progresso condiviso e sostenibile.

Veniamo ora alle modalità di rapporto tra territorio, comunità, imprese e multinazionali.

In un saggio contenuto in *Un altro mondo è ancora possibile? Lo spazio dell’alternativa vent’anni dopo Genova e Porto Alegre* (Fondazione Feltrinelli, 2021), si legge che “la capacità che aveva il **movimento no-global** di schematizzare i conflitti globali – i popoli della Terra contro un manipolo di potenti a capo di multinazionali predatorie, Stati guerrafondai e finanza speculatrice – apriva [...] le porte a una nuova visione del mondo, più consapevole della sua pluralità e meno eurocentrica” (Custodi, 2021).

Quelle mappe concettuali hanno permesso di interpretare i processi in corso, ma **non hanno impedito al potere delle multinazionali di allargarsi**. È sempre più difficile rispondere alla sfida posta dalle multinazionali con semplici proteste “dal basso”, per quanto esse possano essere coordinate e d’impatto. Serve un maggior coordinamento fra protesta e politica.

Un’occasione per costruire questa connessione è offerta dal **cambiamento nell’atteggiamento degli stati** verso le multinazionali occorso negli ultimi anni. Minacciati nella loro sovranità, essi hanno iniziato a muoversi per contrastare lo strapotere delle grandi aziende internazionali. Ne è un esempio l’**accordo sulla tassa minima globale** raggiunto grazie all’Oecd il primo luglio 2021. Un accordo che ha stupito molti commentatori per la numerosità degli Stati aderenti (130).

Proprio sulla possibilità di misure di questo genere si è interrogata la Fondazione Feltrinelli nell’incontro “Tassare i capitali” del 10 maggio 2021, organizzato nell’ambito del ciclo There is **NO** alternative con **James K. Galbraith**⁸ e **Manon Aubry**⁹. In quell’occasione si è parlato esplicitamente dell’opportunità di tassare i capitali per ridurre l’ecces-

⁸ Università del Texas.

⁹ Capogruppo Gue/Ngl al Parlamento europeo.

siva influenza delle grandi imprese globali, a testimonianza del fatto che negli ultimi anni **il dibattito sulle multinazionali è cambiato**. Diventa così possibile aprire **nuovi tavoli di negoziato** sull'interazione fra imprese globali e comunità locali: la questione sulla quale focalizzarsi è quindi la **dialettica tripolare** fra attori pubblici, multinazionali e territori.

I cambiamenti nel dibattito e nelle politiche nazionali e internazionali aprono la possibilità di **nuove forme di coordinamento fra i bisogni delle comunità locali e gli sforzi degli attori pubblici**, che danno modo alle legittime proteste dei movimenti popolari di tradursi in leggi efficaci.

Non sempre, tuttavia, l'intervento dello stato è strettamente necessario. A volte è sufficiente che esso ricopra un ruolo da "guardiano vigile". Ne è un esempio la vicenda dei **birrai di Messina**, che sono riusciti a trovare un accordo mutuamente vantaggioso con una multinazionale (Heineken) per la propria attività produttiva, senza la necessità di una mediazione governativa, a dimostrazione che la realtà è sempre più complessa degli schemi interpretativi.

Nome del progetto	TRATTARE CON UNA MULTINAZIONALE: LA STORIA DEI BIRRAI DI MESSINA (2019)
Luogo di intervento	Messina
Attuatore (chi lo fa e con chi)	Birrai di Messina, Heineken
Modalità di attuazione (spiegazione casi studio)	Birra Messina viene fondata nel 1923 dalla famiglia Lo Presti-Faranda. Nel 1988 il marchio viene venduto a Heineken, che nel 1999 concentra tutta la produzione a Taranto. L'impianto di Messina resta destinato al solo imbottigliamento e viene chiuso nel 2007. Appena Heineken mette in vendita lo stabilimento, la famiglia Lo Presti-Faranda lo acquista e rilancia la produzione. Tuttavia, l'esperimento non ha successo e l'azienda viene chiusa nel 2011. Nel 2014, però, quindici birrai di Messina si consorziano nella cooperativa Birrificio Messina, che entra con successo nel mercato. Nel 2019 Heineken propone al birrificio di realizzare in collaborazione la birra "Cristalli di sale". I birrai di Messina <u>accettano</u> e il prodotto trova ampia diffusione.
Beneficiari	Lavoratori, azienda multinazionale, consumatori.
Costi e risorse per l'attuazione	n.d.
Impatti ed elementi virtuosi	Possibilità di creare collaborazioni fra aziende locali e straniere per preservare il tessuto produttivo.
Criticità	Limiti delle imprese familiari e cooperative, invasività delle multinazionali.

A volte, come mostra il caso messinese, è possibile trovare compromessi con le imprese multinazionali. Altre volte, però, l'insufficiente protezione di cui godono i lavoratori genera situazioni difficili da gestire politicamente ed economicamente: è stato di questo tipo il **caso Gkn, che ha riaperto il dibattito sulle delocalizzazioni**.

Esso mostra che sulla questione delle delocalizzazioni possono convergere vari interessi. Come hanno scritto Giovanni Dosi¹⁰, Andrea Roventini¹¹ e Maria Enrica Virgillito¹² a novembre 2021 su "il Mulino", "a salvaguardia del lavoro, del salario e delle competenze di Gkn e del **sistema-paese tutto** si richiedono misure di intervento strutturale programmate e continuative per rispondere al problema delle delocalizzazioni selvagge e per contenerne i costi sociali" (Dosi, Roventini e Virgillito, 2021).

Il tema delle delocalizzazioni si estende anche ad aspetti di altro genere. Durante la crisi pandemica, per esempio, "l'Ue ha toccato con mano i rischi [...] delle delocalizzazioni nella produzione di materiale sanitario" (Brugnoli, 2021).

Se ne ricava che una legge sulle delocalizzazioni **non è un bisogno sentito solo dai lavoratori, ma anche da molte piccole e medie imprese e dagli stessi Stati nazionali**. Un dialogo laico e aperto sul tema può rafforzare il sistema sociale ed economico. La questione centrale è: **come comportarsi nei confronti delle aziende che ricevono fondi pubblici e poi delocalizzano?**¹³

A tal proposito, la Francia è l'unico Paese europeo con una vera legge di contrasto alle delocalizzazioni, la *Loi Florange*.

10 Professore ordinario di Politica economica alla Scuola superiore Sant'Anna di Pisa.

11 Professore ordinario di Economia politica alla Scuola superiore Sant'Anna di Pisa e research fellow all'Ofce.

12 Ricercatrice presso l'Istituto di Economia della Scuola superiore Sant'Anna di Pisa.

13 A livello europeo la questione è molto sfaccettata, ed è stata studiata, fra gli altri, da Matteo Gaddi e Nadia Garbellini.

Nome del progetto	LEGGE SULLE DELOCALIZZAZIONI IN FRANCIA - LOI FLORANGE (2014)
Luogo di intervento	Francia
Attuatore (chi lo fa e con chi)	Governo francese
Modalità di attuazione (spiegazione casi studio)	È stata introdotta nel 2014. Gli obblighi imposti alle aziende sono i seguenti: “Le aziende con oltre 1000 dipendenti che delocalizzano hanno l’obbligo di ricercare un acquirente che garantisca la produzione, altrimenti sono soggette a una multa del 2% del fatturato e alla restituzione degli aiuti statali percepiti nei due anni precedenti”.
Beneficiari	Tessuto produttivo e lavoratori francesi.
Costi e risorse per l’attuazione	n.d.
Impatti ed elementi virtuosi	Uno dei rari esempi europei di legge di contrasto alle delocalizzazioni.
Criticità	È ritenuta poco efficace per le deboli sanzioni alle multinazionali che delocalizzano. La legge obbligava le imprese che delocalizzavano a cercare un acquirente per il sito da dismettere. Se non l’avessero fatto sarebbero incorse in sanzioni. Quest’ultima parte è stata rigettata dalla Corte Costituzionale francese, in quanto violerebbe il principio di libertà di impresa.

2. La trasformazione delle imprese pubbliche e private

Veniamo ora alla seconda priorità tematica relativa alla trasformazione delle **imprese** affrontata nel percorso di ricerca. La situazione di stagnazione economica in Italia, la natura del tessuto economico del Paese e i divari di coordinamento tra pubblico e privato implicano la necessità di agire almeno lungo due direttrici di intervento: sviluppare una **politica industriale attenta, capace di valorizzare il ruolo delle piccole e medie imprese** verso un obiettivo comune e promuovere un **rinnovamento della gestione delle grandi imprese pubbliche**.

Partiamo dalla prima direttrice di intervento, ovvero **una politica industriale dinamica per una collaborazione fra stato e mercato**.

Da qualche anno, in vari paesi occidentali, è in corso il tentativo di recuperare il concetto di politica industriale. Particolari sforzi sono stati fatti nel **Regno Unito**. Nel 2017, per esempio, è stata costituita una **commissione sulla politica industriale**, coordinata da centri di ricerca e dal governo. Si tratta di un’esperienza rilevante anche per l’Italia: è sintomo, infatti, di un’inversione di rotta rispetto alle dina-

miche neoliberali inaugurate proprio nel Regno Unito e importate nel nostro paese negli anni Novanta. Il Regno Unito si avvale, inoltre, di un Industrial Strategy Council, ovvero di un organismo consultivo e indipendente, sostenuto dal Dipartimento per le imprese, l'energia e la strategia industriale, che ha il compito di misurare, monitorare e garantire il successo della Strategia Industriale del Paese

Nome del progetto	INDUSTRIAL STRATEGY COMMISSION (2017)
Luogo di intervento	Regno Unito
Attuatore (chi lo fa e con chi)	Policy@Manchester (Università di Manchester) e Sheffield Political Economy Research Institute (Speri), con il sostegno del governo britannico.
Modalità di attuazione (spiegazione casi studio)	Realizzare una inchiesta indipendente e autorevole sullo sviluppo di una nuova strategia industriale a lungo termine per il Regno Unito, coinvolgendo accademici ed economisti.
Beneficiari	Governo britannico, sistema industriale britannico.
Costi e risorse per l'attuazione	n.d.
Impatti ed elementi virtuosi	Produzione di un rapporto intermedio e un rapporto finale su problemi e potenzialità del sistema industriale britannico e arricchimento del dibattito britannico sulla politica industriale.
Criticità	I problemi affrontati hanno contorni indefiniti e non sono chiari i criteri di inclusione ed esclusione. Inoltre, non è presa in considerazione la questione dei modelli di business degli erogatori di servizi e della loro possibile evoluzione.

In letteratura e nel dibattito politico si parla a volte di stato “innovatore” o “imprenditore” (Mazzucato, 2011), altre volte di stato “stratega” (Garofoli, 2019). Comunque lo si voglia chiamare, ciò di cui si sente l'esigenza, proclamata da diverse voci di professionisti coinvolti nelle attività di ricerca, è uno **stato attento e dinamico**, pronto sia a dare una direzione allo sviluppo economico sia a rispondere alle crisi, settoriali o generali. Infatti, se l'attore pubblico non adotta una visione consapevole di sviluppo economico e posizionamento internazionale, il ritorno dello stato rischia di rivelarsi un semplice palliativo ai problemi dell'economia.

Un esempio di questo approccio lo ha dato il **governo tedesco** durante la crisi pandemica, che è stato uno dei primi a creare un fondo economico apposito per contrastarla.

THE POLITICS TO COME

Nome del progetto	FONDO Wsf (2020 - IN CORSO)
Luogo di intervento	Germania.
Attuatore (chi lo fa e con chi)	Governo tedesco.
Modalità di attuazione (spiegazione casi studio)	A marzo 2020, per combattere la crisi pandemica, il governo tedesco ha istituito il Fondo di stabilizzazione economica (Wsf). Da allora il fondo ha usato garanzie statali e ricapitalizzazioni per sostenere l'economia tedesca e i posti di lavoro. Un esempio è stato l'acquisto del 20% di quote della compagnia di bandiera Lufthansa.
Beneficiari	Imprese e lavoratori tedeschi.
Costi e risorse per l'attuazione	600 miliardi di euro.
Impatti ed elementi virtuosi	Sostegno notevole al sistema produttivo tedesco in una fase di profonda debolezza economica.
Criticità	Mancanza di autonomia decisionale rispetto al governo.

Ci sono differenze fra il caso italiano e quelli tedesco e britannico, ma dalle esperienze oltre confine si possono comunque trarre insegnamenti rilevanti.

Preliminarmente, sembra necessario **portare a un livello più elevato il dibattito nazionale sulla politica industriale**, stimolando la sua diffusione nell'opinione pubblica ed evitando che esso resti confinato alle aule universitarie o a circoli d'élite (Kritica Economica, 2021).

Come nel caso inglese, si potrebbe convocare una **commissione sulla politica industriale** (a livello parlamentare o ministeriale), chiamandola non soltanto a valutare le potenzialità *attuali* del sistema economico, ma anche il percorso con il quale siamo giunti alla situazione corrente: gli errori compiuti, le strade non prese e le decisioni assunte. Sarebbe fondamentale il coinvolgimento delle imprese private.

Il caso tedesco del fondo Wsf mostra che allo stato è possibile agire efficacemente e in maniera tempestiva. L'intervento pubblico, però, non si può limitare solo a tamponare le situazioni di crisi.

L'esperienza americana insegna che la politica industriale può essere orientata a **reinventare il rapporto tra piccole e medie imprese e governo**, elaborando una politica di contratti d'appalto che crei mercati per le Pmi, aiutandole a fornire beni e servizi al settore pubblico.

Una strategia di politica industriale ritagliata sulla concreta struttura del sistema economico italiano può ispirarsi all'esempio di successo rappresentato dalla *Small Business Innovation Research*.

Nome del progetto	SMALL BUSINESS INNOVATION RESEARCH
Luogo di intervento	Stati Uniti
Attuatore (chi lo fa e con chi)	Dipartimento del Commercio degli Stati Uniti e Pmi.
Modalità di attuazione (spiegazione casi studio)	Forniture da parte delle Pmi finanziate dal governo federale.
Beneficiari	Pmi
Costi e risorse per l'attuazione	3% dei bilanci del Dipartimento.
Impatti ed elementi virtuosi	Politica industriale mirata alle imprese più piccole.
Criticità	n.d.

Passiamo ora alla seconda direttrice di intervento, ovvero al **rinnovo nella gestione delle grandi imprese pubbliche**.

In un rapporto di luglio 2020 ("Missioni strategiche per le imprese pubbliche italiane") il Forum Disuguaglianze Diversità evidenziava che gran parte del potenziale delle imprese pubbliche italiane resta inespresso. Dato che esse costituiscono il nucleo più forte dell'industria italiana, le loro virtualità possono essere utilizzate per sbloccare la situazione di stagnazione in cui versa l'economia nazionale. A tal proposito è urgente definire un **nuovo ruolo strategico per le imprese pubbliche** come volano di occupazione, sviluppo e innovazione.

Uno spunto interessante per liberare questo potenziale potrebbe essere la definizione di un quadro di **missioni strategiche** affidate alle imprese pubbliche, secondo l'approccio proposto da Mariana Mazzucato e ripreso da Nanz et al. (2021).

Un esempio di progetto pubblico *mission-oriented* di successo nello sviluppo territoriale è il piano Delta, organizzato dal governo olandese per proteggere i propri territori dalle inondazioni.

THE POLITICS TO COME

Nome del progetto	PIANO DELTA (1953 - IN CORSO)
Luogo di intervento	Olanda
Attuatore (chi lo fa e con chi)	Ministero dei Lavori pubblici / Commissario per il piano Delta.
Modalità di attuazione (spiegazione casi studio)	Il piano Delta risale originariamente alla fine degli anni trenta. Dopo l'inondazione del Mare del Nord del 1953 è stato rivisto puntando fortemente su ricerca e sviluppo tecnologico. Il nuovo piano Delta è iniziato nel 2010 e comprende anche la lotta al cambiamento climatico.
Beneficiari	Popolazione nazionale.
Costi e risorse per l'attuazione	1° piano Delta: budget stimato iniziale di 680-900 milioni di euro. 2° piano Delta: oltre 17 miliardi di euro disponibili nel Fondo Delta (2017-2031) e circa 15 milioni di euro all'anno per il Programma nazionale per l'acqua e il programma di conoscenza e innovazione dell'acqua e del clima (2015-2020).
Impatti ed elementi virtuosi	Aumento della sicurezza contro le inondazioni; rinnovamento delle conoscenze della pubblica amministrazione; aumento dell'occupazione.
Criticità	n.d.

I nuovi progetti *mission-oriented* stilati a livello nazionale dovrebbero essere coerenti con le missioni concordate a livello europeo, e dunque dovrebbero riguardare prioritariamente **ambiente** e sviluppo dei territori, **coesione sociale** e **transizione digitale**, i pilastri della nuova strategia comunitaria.

Quando si parla di imprese pubbliche, non si può tuttavia dimenticare il ruolo della società civile. Di recente in Germania un gruppo di intellettuali e studiosi, fra i quali Patrizia Nanz del Comitato scientifico della Fondazione Feltrinelli, ha sottolineato la necessità di creare fra apparati pubblici e società civile una “**cooperazione istituzionalizzata**” (Nanz et al., 2021), ossia un insieme di nuove strutture e strategie di collaborazione fra stato e società organizzate secondo una visione consapevole.

Concretamente, si potrebbe creare nel ministero dell'Economia e delle Finanze un **organo di controllo e indirizzo** con esperti e membri della società civile, che funga da arbitro terzo fra politica e management delle imprese pubbliche: questa **formulazione innovativa** permetterebbe di superare alcune delle storture (come l'assenza di un controllo esterno) che caratterizzavano il sistema di partecipazioni statali durante la Prima Repubblica.

3. La natura degli investimenti pubblici

La transizione verde e quella digitale passano dalla consapevolezza che non si può e non si deve né centralizzare del tutto le decisioni, né delegarle solamente al mercato (Bonetti e Marasti 2021). Di qui emerge con forza il tema degli **investimenti pubblici**. Per coordinarli e indirizzarli adeguatamente potrebbe essere necessario costituire nuove strutture pubbliche *ad hoc*, come suggerito da alcuni studiosi (Faroqui et al., 2021).

In questo contesto, il **Piano nazionale di ripresa e resilienza** (Pnrr) può rappresentare non soltanto una prima occasione per la ripresa del Paese, ma soprattutto il momento appropriato per ripensare il ruolo dell'attore pubblico in rapporto agli attori privati. Infatti, l'opportunità, che richiede di individuare e risolvere molti problemi pressanti, rischia di non essere colta se non si ricostruisce una **nuova cultura dello Stato e del suo rapporto con la società** (Nanz et al., 2021, Mazzucato, 2021).

Anche rispetto a questa tematica sono stati identificati due ambiti di intervento: **la trasformazione dell'attore pubblico per gli investimenti verdi e digitali e il coinvolgimento dei cittadini nella decisione degli investimenti**.

Sulla trasformazione dell'attore pubblico, “le questioni di natura ecologica mal sopportano approcci di tipo problem solving, implicando piuttosto **mutamenti ‘profondi’, riguardanti il ‘metabolismo di base’**, se non proprio le ‘identità’, **dei sistemi** chiamati in causa dai loro contenuti” (Montebugnoli, Padella, 2021).

Ciò è vero anche per la transizione digitale, e significa che questi cambiamenti implicano trasformazioni *del sistema*, non *nel sistema*. Essi richiedono dunque che gli attori sociali rimettano in discussione e rinegozino insieme le basi della loro coesistenza e collaborazione. Per quanto riguarda il settore pubblico, in particolare, è necessario un “cambiamento culturale” (Nanz et al., 2021) affinché la pubblica amministrazione possa valorizzare sia al suo interno sia all'esterno la sua **potenzialità innovativa**.

Scendendo nel dettaglio delle transizioni, è utile notare come quella verde coinvolga una parte importante della cosiddetta “**economia fondamentale**”: l’insieme delle infrastrutture sulle quali si basa la vita quotidiana di cittadini e imprese. È un ambito delicato, stravolto negli ultimi trent’anni da logiche finanziarie mirate all’estrazione dei rendimenti più alti possibili (come nel caso delle multi-utilities). È necessario che lo stato renda finanziariamente possibili e coordini soluzioni dal basso per combattere la crisi climatica.

Anche la **transizione digitale** coinvolge l’economia fondamentale. Realizzarla con le logiche correnti rischia di escludere dai benefici dell’innovazione una larga fascia della popolazione.

Spetta dunque allo stato guidare e coordinare gli sforzi per la transizione verde e per quella digitale. Dato che le risorse del Pnrr appaiono insufficienti, bisogna provvedere con misure aggiuntive.

Già l’Unione europea si sta muovendo in questa direzione.

Nome del progetto	GREEN DEAL EUROPEO (2020-2030)
Luogo di intervento	Unione europea
Attuatore (chi lo fa e con chi)	Commissione europea.
Modalità di attuazione (spiegazione casi studio)	Oggi le politiche ambientali attuate dall’Ue si basano sugli articoli 191, 192 e 193 Tfeue (<u>Titolo ventesimo</u> , “Ambiente”), che attribuiscono una competenza di natura concorrente all’Unione. Su questa base normativa, la Commissione europea ha lanciato un suo <u>Green Deal</u> , che intende influire su tutte le dimensioni del sistema economico e finanziario.
Beneficiari	Cittadini europei e sistema economico europeo.
Costi e risorse per l’attuazione	<u>1.000 miliardi di euro</u> fino al 2028.
Impatti ed elementi virtuosi	Rappresenta un primo tentativo di stimolo e di coordinamento europeo delle politiche verdi.
Criticità	Stanzamenti insufficienti, permanenza in un orizzonte incrementalista.

Queste analisi mostrano che la soluzione alle transizioni deve scansare il rischio di una deriva tecnocratica che rischia di ignorare i reali bisogni locali. Dall’altro lato, esperti e commentatori concordano sul fatto che il mercato non compirà da solo la transizione verde e quella digitale.

È dunque necessario coinvolgere l'amministrazione pubblica, le imprese private, il terzo settore e il mondo accademico per elaborare **soluzioni originali e non ideologiche** secondo cui ripensare e riformulare i rispettivi ruoli istituzionali.

Un modello interessante, da cui si può trarre ispirazione, è quello delle agenzie pubbliche del New Deal di Roosevelt. Un'attualizzazione di quell'esperienza suggerirebbe la **creazione di due *task force*: una per gli investimenti verdi e una per quelli digitali**. Esse dovrebbero coordinare in una logica partecipata gli sforzi pubblici e privati per le transizioni. Inoltre starebbe a loro individuare e contrastare le condizioni di vulnerabilità e povertà, sia quelle che preesistono sia quelle che potrebbero emergere con la trasformazione dell'economia. Nel fare tutto ciò dovrebbero coinvolgere non solo l'attore pubblico, ma anche il privato e il terzo settore. Inoltre, un **dialogo aperto con i territori** darebbe modo di affrontare le transizioni con un'attenzione particolare ai loro effetti *redistributivi* e alla necessità di interventi *predistributivi* da parte del settore pubblico.

Infine, una politica di investimenti attraverso le imprese pubbliche sostituirebbe ai sussidi alle imprese (spesso poco efficaci) la **promozione diretta di investimenti pubblici e il direzionamento di quelli privati**. Mirerebbe anche a svolgere una **funzione di controllo nei confronti delle altre istituzioni pubbliche** (a partire dalla Consip, la centrale acquisti della pubblica amministrazione), per garantire l'armonico svolgimento delle transizioni e stimolare la trasformazione delle autorità pubbliche in senso green e digitale.

In relazione, invece, al secondo ambito relativo al coinvolgimento della società civile nella decisione degli investimenti, secondo Patrizia Nanz, l'attore pubblico, per essere efficace nella sua azione, non dovrebbe agire in maniera strettamente gerarchica, ma mirare a “**sincronizzare soluzioni decentrate**” (Nanz e Treyer, 2021) per la **transizione digitale e la transizione ecologica**. Solo così esso può dare un ruolo attivo ai cittadini, promuovendo e sostenendo finanziariamente cooperative e soluzioni “dal basso”.

Il problema principale, sollevato soprattutto da chi vi è coinvolto in prima persona, è infatti il **finanziamento dei progetti che hanno questa origine**, spesso ricchi di energie creative, ma poveri di risorse finanziarie. Non esiste un sostegno strutturale alle piccole iniziative, nonostante esse riescano molto spesso a creare un alto valore sociale. Inoltre, il valore creato dagli esperimenti “dal basso” rischia di essere disperso con molta facilità.

Un esempio interessante di confronto fra amministrazioni pubbliche e cittadini è stato realizzato in Francia fra il 2019 e il 2020, ed è la *Convention Citoyenne pour le Climat*.

Nome del progetto	CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT (2019-2020)
Luogo di intervento	Francia.
Attuatore (chi lo fa e con chi)	Governo francese e alcuni cittadini.
Modalità di attuazione (spiegazione casi studio)	La Convenzione dei cittadini sul clima è durata nove mesi. 150 cittadini selezionati a sorte hanno discusso e deliberato misure per raggiungere una riduzione di almeno il 40% delle emissioni di gas serra della Francia entro il 2030.
Beneficiari	Decisori politici, cittadinanza.
Costi e risorse per l'attuazione	Circa <u>5,4 milioni di euro</u> .
Impatti ed elementi virtuosi	Il governo francese ha introdotto una legislazione che incorpora i suggerimenti di questa assemblea.
Criticità	Solo la metà delle proposte si sono trasformate in legge. Oggi il governo ha 75 misure attuate e 71 in corso di attuazione. L'esperienza ha deluso molti attivisti del clima e partecipanti all'assemblea.

Per raccogliere la ricchezza delle realtà più piccole e dinamiche, armonizzarne gli sforzi e tradurli in politiche coordinate, **le task force pubbliche**, a cui abbiamo accennato nel paragrafo precedente, **potrebbero farsi affiancare da “Forum per le transizioni”**, che combinino il modello dei centri studi di Banca d'Italia e Inps con spazi di discussione aperta e deliberativa.

Questi Forum, dedicandosi a individuare le tendenze, gli scenari futuri e le opportunità di partnership fra i vari attori, suggerirebbero al management possibili vie d'azione e fornirebbero ai cittadini, al Terzo settore e alla ricerca chiavi interpretative e strumenti di collaborazione per contribuire allo sforzo del settore pubblico e delle imprese private.

Bibliografia

- Acemoglu, D. e Brancaccio, E. (1 giugno 2021), “There Is No Alternative. Regolamentare il mercato”. YouTube (<https://www.youtube.com/watch?v=t4eP7nbFta0>).
- Amato, M. e Fantacci, L. (2012), *La fine della finanza*. Donzelli, Roma.
- Artoni, R., a cura di (2014) *Storia dell'Iri. 1990-2002 - 4. Crisi e privatizzazione*. Laterza, Roma-Bari.
- Aubry, M. e Galbraith, J.K. (10 maggio 2021), “There Is No Alternative. Tassare i capitali”. YouTube (<https://www.youtube.com/watch?v=t4eP7nbFta0>).
- Baccaro, L. e D'Antoni, M. (2020). “Has the ‘external constraint’ contributed to Italy’s stagnation? A critical event analysis” (No. 20/9). *MPIfG Discussion Paper*.
- Bonetti, A., e Marasti, M. (2021, 1 giugno), “Oltre la fede cieca nelle virtù del mercato: l’economia fuori dagli schemi di Emiliano Brancaccio e Daron Acemoglu” in Fondazione Giangiacomo Feltrinelli <https://fondazionefeltrinelli.it/brancaccio-e-acemoglu/>
- Boratto, L. (24 gennaio 2020), *La cartiera Pirinoli salvata dagli operai ora assume e crea lavoro a Roccavione*, in “La Stampa” (<https://bit.ly/3p9f0gI>).
- Bouin, O. e Fleurbaey, M. (2021), *Economic Democracy and Social Progress: The Need for New Coalitions of Actors* in Chiappero-Martinetti, E. (edd.), *Social justice in a global society*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.
- Brugnoli, F. (9 settembre 2021), *Il futuro dell’Ue a vent’anni dall’11 settembre*. Fondazione Giangiacomo Feltrinelli (<https://fondazionefeltrinelli.it/il-futuro-dellue-a-ventanni-dall11-settembre/>)
- Capussela, A. (2021), *Declino Italia*. Einaudi, Torino.
- Castellani, L. (2020), *L’ingranaggio del potere*. Liberilibri, Macerata.
- Cesaratto, S., e Zezza, G. (2018), “Farsi male da soli: Disciplina esterna, domanda aggregata e il declino economico italiano”, *Working Paper 05, Università di Cassino*, dipartimento di Economia e Giurisprudenza.

- Citroni G., Lippi A., Profeti S. (2016) “Local Public Services in Italy: Still Fragmentation”, in Wollmann H., Koprić I., Marcou G. (edd.), *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipale to Private Sector Provision*. Palgrave Macmillan, London.
- Collettivo per l'Economia Fondamentale (2019), *Economia fondamentale*. Einaudi, Torino.
- Cozzolino, A. (2021), *Neoliberal Transformations of the Italian State*. Rowman & Littlefield, Lanham.
- Custodi, J. (2021), “Locale, nazionale e globale: la geopolitica a vent'anni dal movimento no-global”, in *Un altro mondo è ancora possibile? Lo spazio dell'alternativa vent'anni dopo Genova e Porto Alegre*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2021.
- Daveri, F., Jona-Lasinio, C. (2005), “Italy's Decline: Getting the Facts Right”, in “Giornale degli Economisti”, 64(4), pp. 365-410.
- Dosi, G., Roventini, A., Virgillito, M.E. (2021), *E lo Stato dov'è?*, in “il Mulino”, Bologna (<https://www.rivistailmulino.it/a/e-lo-stato-dov>).
- Farooqui, A., Sahay, T., Tooze, A., Gabor, D., Hockett, R., Omarova, S., Feygin, Y. (2021, 15 giugno), *Investment and Decarbonization*, Phenomenal World. <https://www.phenomenalworld.org/interviews/investment-decarbonization/>.
- Forno, F., Graziano, P. (2021), “Sustainable Community Movement Organizations: Political Consumerism and Post-Capitalistic Practices”, in Chiappero-Martinetti, E. (ed.), *Social justice in a global society*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.
- Gaddi, M. e Garbellini, N. (2017), “I processi di delocalizzazione in Europa”, in “Inchiesta”, n. 196, aprile-giugno 2017.
- Garofoli, R. (2019), “Golden power e controllo degli investimenti esteri: natura dei poteri e adeguatezza delle strutture amministrative”, in [Federalismi.it](https://www.federalismi.it).
- Gerbaudo, P. (2021, 21 luglio), “Dopo la pandemia, il neo-statalismo prende il posto del neo-liberismo”, in “Il Grand Continent” (<https://bit.ly/3E0rxJx>).
- Kritica Economica (2021, 2 febbraio), “Una politica industriale per le nuove generazioni”, in Fondazione Giangiacomo Feltrinelli <https://www.fondazione-giorgio-napolitano.it>

- fondazionefeltrinelli.it/una-politica-industriale-per-le-nuove-generazioni/
- Mazzucato, M. (2021), *Missione economia*. Laterza, Roma-Bari.
- Meadway, J. (2021, 29 giugno), “Neoliberalism is Dead – and Something Even Worse is Taking Its Place”, in Novara Media (<https://bit.ly/314CriL>).
- Monni, S., Novelli, G., Pera, L., Realini, A. (2017), “Workers’ buyout: the Italian experience, 1986-2016”, in “Entrepreneurship and Sustainability Issues” 4(4), pp. 526-539 ([https://doi.org/10.9770/jesi.2017.4.4\(10\)](https://doi.org/10.9770/jesi.2017.4.4(10))).
- Montebugnoli, A. e Padella, F. (2021), “Le transizioni gemelle”, in “Centro per la Riforma dello Stato”. <https://centroriformastato.it/le-transizioni-gemelle/>.
- Nanz, P. et al., (2021), “A modern administration is a prerequisite for Germany’s future viability and democracy”, in “Zenodo” (<https://doi.org/10.5281/zenodo.5584156>).
- Nanz, P., Treyer, S. (2021), “Green Deal Reloaded - Achieving a Sustainable Transformation of Europe From the Ground Up”, in “Institut Montaigne” (<https://www.institutmontaigne.org/en/blog/green-deal-reloaded-achieving-sustainable-transformation-europe-ground>).
- Owen, G. (2011, 28 aprile), “When the workers take over”, in Financial Times. <https://www.ft.com/content/b5b957de-7111-11e0-962a-00144feabdc0>.
- Piketty, T. (2018), *Il capitale nel XXI secolo*. Bompiani, Milano.
- Puglisi, G. (19 giugno 2020), “Birra Messina: storia siciliana dei cristalli di sale olandesi”, in “Dissapore” (<https://www.dissapore.com/bere/birra-messina-storia-siciliana-dei-cristalli-di-sale-olandesi/>).
- Rees, C. (8 settembre 2021), “Co-operative Purchase of Companies”, in “Hansard”, Uk Parliament, House of Commons” (<https://bit.ly/3p6j8Ou>).
- Rete italiana imprese recuperate, Mappa rete imprese recuperate (<https://impreserecuperate.it/mappa-rete-imprese-recuperate/>).
- Riva, P. (26 febbraio 2021), “Mi licenzi? E io ti compro!, in “Secondo welfare” (<https://www.secondowelfare.it/privati/aziende/mi-licenzi-e-io-ti-compro-come-funzionano-i-workers-buyout/>).

- Saraceno, F. (2020), *La riconquista*. Luiss University Press, Roma.
- Sapelli, G. (1997), *Storia economica dell'Italia contemporanea*, Mondadori, Milano.
- Slobodian, Q. (2020), *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Harvard University Press, Cambridge.
- Storm, S. (2019) "Lost in Deflation: Why Italy's Woes Are a Warning to the Whole Eurozone", in "International Journal of Political Economy", 48(3), pp. 195-237 (<https://doi.org/10.1080/08911916.2019.1655943>).
- Toniolo, G. (2004), *Il declino economico dell'Italia. Cause e rimedi*, Mondadori, Milano.
- Vieta, M. (2015), "The Italian Road to Creating Worker Cooperatives from Worker Buyouts: Italy's Worker-Recuperated Enterprises and the Legge Marcora Framework", in "Euricse Working Papers", 78|15 (https://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2015/08/WP-78_15_Vieta.pdf).
- Von Jacobi, N., Chiappero-Martinetti, E. (2017), "Social Innovation, Individuals and Societies: An Empirical Investigation of Multi-layered Effects", in "Journal of Social Entrepreneurship".

Sviluppo per tutti?

Tutele e diritti nel lavoro del 21esimo secolo¹

“L’argomento non è nuovo: non porteremo il contributo di idee nuove. Dovremo monotonamente ripeterci; ripetere quanto – e ben più autorevolmente che da noi – si va dicendo da almeno dieci anni. Ma, forse, la parola nostra, pure in questo tragico momento in cui i destini del mondo si fan sui campi di battaglia e non nella scuola, giungerà oggi più persuasiva che mai, perché ora, ora solo finalmente, essa non sarà che il riflesso di una unanime aspirazione.

Più vivo che mai si fa sentire il bisogno – dal punto di vista tecnico – del perfezionamento individuale e di quello della Nazione; del perfezionamento dell’uomo; del perfezionamento delle cose. Sentiamo che qualsiasi siano i rapporti che domani si allacceranno fra le diverse Nazioni, l’Italia deve affermare più che mai la sua potenza produttiva; sentiamo che qualunque sia il domani che attende il la-

¹ Questo capitolo presenta la rielaborazione dei risultati del percorso di ricerca realizzato dall’Osservatorio sul futuro del lavoro con la supervisione del comitato di coordinamento composto da Enzo Mingione (Università degli Studi di Milano Bicocca), Ivana Pais (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), Elinor Wahal (Ecole Normale Supérieure Paris Saclay). Coordinamento attività di ricerca: Sparta-co Puttini, Lorenzo Spadavecchia, Niccolò Donati.

voratore italiano, sia esso trattenuto in patria nel lavoro delle industrie nazionali, o risospinto all'estero, dovrà presentarsi sempre più difeso, corazzato, elevato per maggiore valore tecnico, per maggiore luce intellettuale. Sentiamo, infine, che i vuoti dolorosi che si fanno nelle fila dell'esercito che combatte, e che fu l'esercito del lavoro, devono essere ricoperti e, perché anche non vano sia il sangue sparso dai morti, i vuoti devono essere degnamente colmati. Il lavoratore che rimane, il lavoratore di domani deve potenziare, deve sublimare la sua attività, deve ritrovarne lo stimolo nel sacrificio della vita fatto dai suoi compagni di lavoro sui campi di battaglia, nella certezza che quanto più si affinano e si intensificano le capacità del lavoro, tanto più si consolidano le difese nella guerra e per la pace.

Ma il lavoratore risponderà all'appello se esso gli giungerà insieme con i mezzi idonei al suo perfezionamento tecnico? Quando negli anni ormai lontani - perché i giorni furono secoli - degli studi fecondi visitavamo nei paesi stranieri le Scuole del lavoro, noi provavamo un duplice senso di umiliazione e di speranza: di umiliazione per lo stato miserrimo, per la deficienza di mezzi, delle nostre Scuole professionali in confronto di quelle di tutti gli altri paesi; di speranza per la previsione dei risultati grandi che le nostre Scuole - povere e abbandonate - avrebbero dato qualora fossero state confortate dai mezzi e dalla organizzazione che le altre già avevano.

Ripetiamo: ci sembra che l'ora sia giunta per affrontare con serietà il problema del perfezionamento tecnico delle nostre maestranze: ci sembra sia giunta l'ora in cui alle dilettazioni accademiche e alle invocazioni retoriche debbano succedere i propositi ed i fatti."

Augusto Osimo, *La formazione delle maestranze*, (1916)

A. LO SCENARIO

1. Luci e ombre della grande trasformazione

Nel secondo dopoguerra l'Italia raggiunge prestazioni economiche proprie dei paesi a capitalismo avanzato e si inserisce nei mercati internazionali. Lo sviluppo del paese è stato paragonato a un'onda (Silva e Nanni 2019) segnando una crescita tra anni cinquanta e sessanta superiore alla media dei paesi Oecd², un rallentamento tra anni settanta e ottanta e ritmi di crescita inferiori agli altri paesi sviluppati nel corso dell'ultimo quarantennio. Se, tra la metà degli anni sessanta e gli anni settanta, si registra una stagione di intensa conflittualità, si verifica anche un consolidamento dei diritti dei lavoratori e del welfare pubblico. All'inizio degli anni ottanta il trionfo dei governi Thatcher e Reagan (rispettivamente in Gran Bretagna nel 1979 e negli Stati Uniti nel 1980)

2 L'Organization for Economic Co-operation and Development, in italiano Organizzazione per la Cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), è un'organizzazione internazionale nata nell'immediato secondo dopoguerra allo scopo di favorire forme di coordinamento tra le nazioni dell'Europa occidentale. Oggi raccoglie trentotto paesi membri.

avvia una fase neolibera e di deregolamentazione del lavoro (Musso 2020). Tre date esemplificative scandiscono i rapporti di forza nel quadro delle relazioni industriali nella seconda metà del Novecento: i settantatré giorni di lotte operaie contro i licenziamenti all’Ansaldo di Genova nel 1950; l’istituzione della legge 300, lo “Statuto dei Lavoratori”, nel 1970; la marcia antisindacale dei quarantamila “colletti bianchi” nella Torino del 1980, che segna il riflusso delle lotte operaie e coincide significativamente con la fase di trionfo della produzione flessibile.

A queste date potremmo aggiungere il pacchetto Treu del 1997, che introduce in Italia il lavoro flessibile con lo scopo di contrastare la disoccupazione, e il Jobs Act completato nel 2016 dal governo Renzi, che rappresentano le ultime iniziative di riforma del lavoro. Le due misure contribuiscono a definire un contesto che è stato plasmato da profonde trasformazioni economiche e sociali tuttora in atto.

Le tecnologie della quarta rivoluzione industriale (intelligenza artificiale, Blockchain e Internet of Things, tra le altre) stanno rapidamente prendendo piede e consentiranno la trasformazione di interi sistemi, filiere e reti produttive. È già possibile osservare un cambiamento diffuso in tutte le aziende, i settori, i paesi e nell’insieme della società. Questi processi profondi stanno creando nuovi mercati a una velocità e una scala mai viste prima. Sono basati su tecnologie che, però, potrebbero anche mettere maggiormente sotto pressione il pianeta, le sue risorse, e la nostra società (**Cheng et al., 2021**). Dovremmo quindi garantire che esse vengano sfruttate nel modo giusto, affinché lo sviluppo del loro potenziale vada a beneficio del nostro mondo, trasformi la vita delle persone e sblocchi nuovi percorsi verso la prosperità, accelerando lo sviluppo sostenibile a livello globale (**Nangoi et al., 2020**).

Come sottolinea la Commissione europea nel Green New Deal (**Claeys et al., 2019**), è indispensabile che il nuovo paradigma tecnologico abbia come obiettivo primario la realizzazione di una transizione non solo sostenibile da un punto di vista ambientale (**Montanarella et al., 2021**), ma anche “giusta ed equa”, in cui nessuna persona e nessuna regione siano lasciate indietro (**Pianta et al., 2021**).

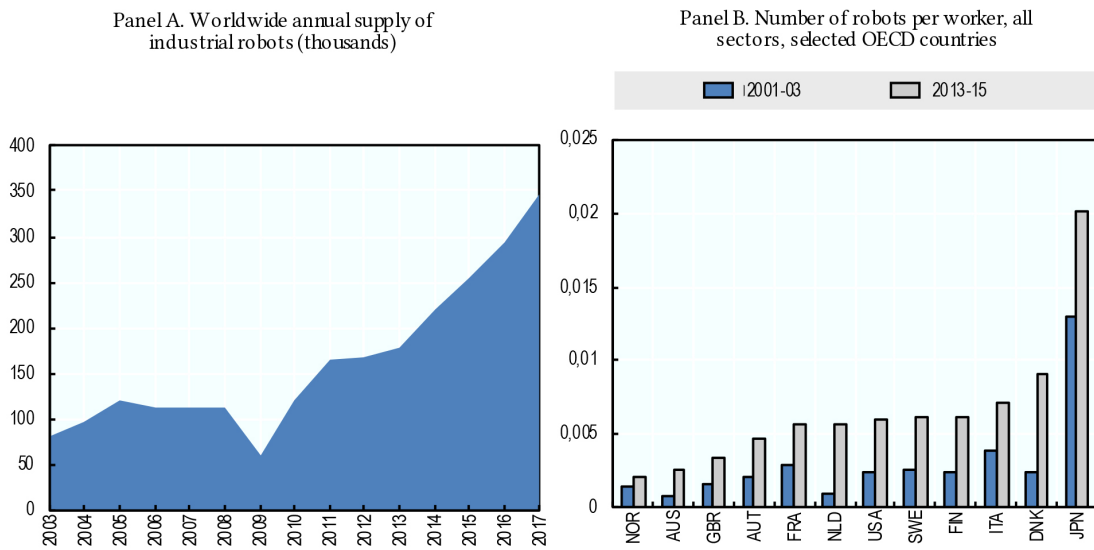
2. Le tendenze in atto

Tra le profonde trasformazioni in atto, con l'affermazione della gig economy e dei lavori di piattaforma, una delle più significative e gravi di conseguenze è l'accelerazione del dualismo, all'interno del mercato del lavoro, tra coloro che possono beneficiare di un'occupazione standard e coloro a cui non vengono riconosciuti né il diritto a disporre di tutele, né quello ad acquisire competenze per migliorare la propria condizione lavorativa (Crouch 2019). Come sottolineato da Mingione, la pandemia ha ulteriormente messo in evidenza la condizione di vulnerabilità di lavoratori informali, precari, e delle figure più fragili del mondo del lavoro, tra cui spiccano donne e giovani (Mingione 2020). È con particolare riferimento a queste figure che la struttura occupazionale italiana si caratterizza per una maggiore concentrazione di lavori in settori con basse qualifiche e basse retribuzioni e con contratti precari. Un tratto che conferma un aspetto strutturale del sistema industriale italiano.

Secondo una ricerca del Pew Research Center del 2017³, per la maggior parte delle persone l'impatto che la rivoluzione tecnologica avrà sul mondo del lavoro comporta il rischio reale che l'uomo venga soppiantato dalla "macchina". Nel corso dei quattordici anni che corrono tra il 2003 e il 2017, il **numero di robot** a livello globale è aumentato di ben sette volte (Calvino et al. 2018). Se il Giappone è il paese in cui questo fenomeno è maggiormente spinto, l'Italia figura tra i primi tre paesi Oecd in cui l'impiego di robot (in rapporto al numero dei lavoratori) è più significativo.

3 Si veda Aaron Smith, Monica Anderson, "American's Attitudes Toward a Future in Which Robots and Computers Can Do Many Human Jobs", 4 ottobre 2017 (<https://www.pewresearch.org/internet/2017/10/04/americans-attitudes-toward-a-future-in-which-robots-and-computers-can-do-many-human-jobs/>).

Grafico 1: Robotizzazione nel mondo. Fonte: Oecd, 2018.

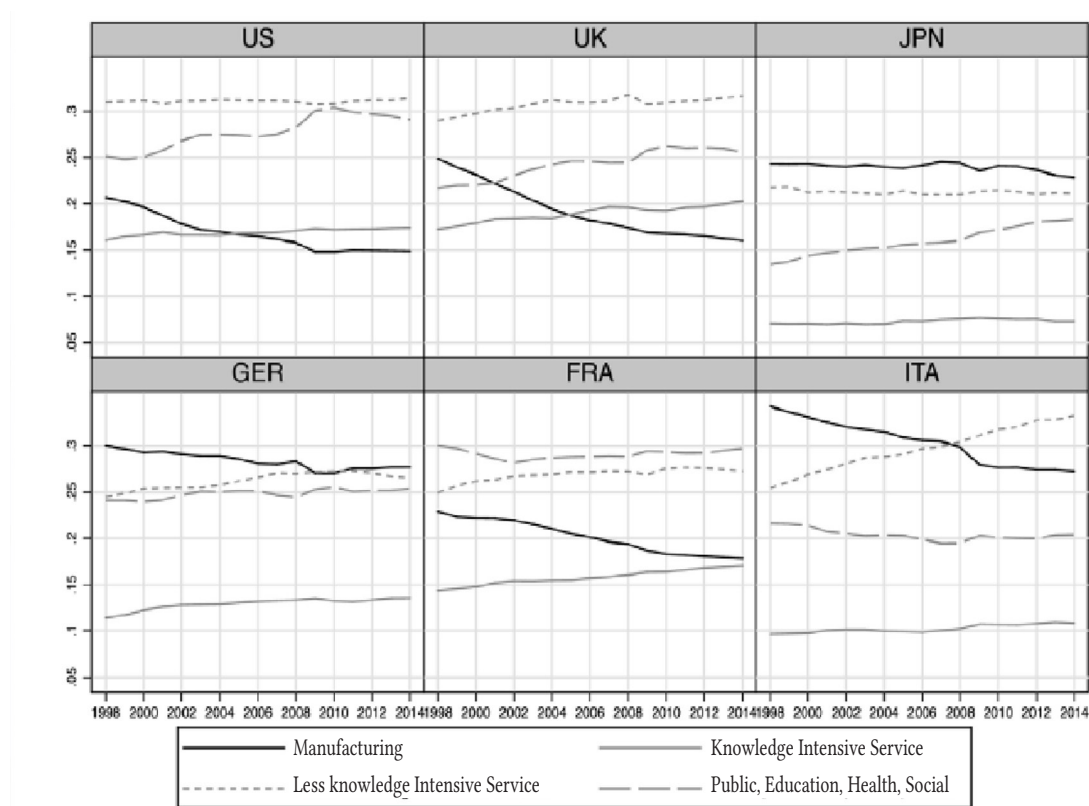


Note: In Panel A, 2017 figures are estimates. In Panel B, the initial period (in blue) refers to an average of the indicator between 2001 and 2003; the last period (in grey) refers to an average of the indicator between 2013 and 2015.

Source: IFR World Robotics 2017 and Calvino et al (2018), "A taxonomy of digital intensive sectors", OECD Science, Technology and Industry Working Papers, No. 2018/14, <https://doi.org/10.1787/f404736a-en>.

Se guardiamo alla **composizione strutturale delle economie** dei paesi capitalistici avanzati tra il 1998 e il 2014 registriamo, a diverso gradiente, un peso in costante decrescita della **manifattura** in termini di occupazione. A ciò fa da contraltare la crescita del settore dei **servizi**, che però mostra una composizione di volta in volta diversa, in termini di intensità di conoscenza. In particolare, nel caso italiano, di questa transizione hanno beneficiato i servizi a bassa intensità di conoscenza.

Grafico 2: La composizione strutturale delle economie 1998-2014. Fonte: Compagnucci et al. (2021).



Altri due fenomeni comuni alle economie avanzate riguardano la cosiddetta *jobless growth*, vale a dire la crescita di produttività del lavoro accompagnata da un mancato incremento dell'occupazione, contestuale alla crescita della produttività a fronte di un mancato aumento dei salari. Malgrado il fenomeno della stagnazione dei salari in rapporto alla produzione sia un trend comune tra le economie avanzate, esso risulta più marcato in alcuni paesi, tra cui l'Italia. La traiettoria italiana è particolarmente interessante in questo senso: tra gli anni settanta e gli anni novanta, il nostro paese ha conosciuto una crescita delle paghe orarie senza corrispondenti aumenti di **produttività**; tra gli anni novanta e gli anni duemila si è verificata la situazione opposta, detta "di decoupling", con una crescita della produttività a cui non ha fatto fronte un incremento dei **salari**. Dagli anni duemila, l'Italia è ferma sia sotto il profilo della produttività sia sotto quello della dinamica salariale.

Grafico 3: Produttività e salari. Fonte: Compagnucci et al. (2021).

Table 1: Summary

	Productivity ↑ Compensation ↑	Productivity ↑ Compensation ↔ or ↓ or augmenting less than productivity (“decoupling”)	Productivity ↔ Compensation ↔ or ↓
Productivity ↑ Labour ↑		US (70-middle '90s)	
Productivity ↑ Labour ↔	UK ITA (70-middle '90s)	ITA (middle '90s - 2000)	
Productivity ↑ Labour ↓ (“jobless growth”)	JPN (70-middle '90s) GER (70-middle '90s) FRA (70-middle '80s)	US (from middle '90s) JPN (from middle '90s) GER (from middle '90s) FRA (from middle '80s)	
Productivity ↔ Labour ↔ or ↓			ITA (from 2000)

Le dinamiche su produttività e salari sono state ovviamente diverse nei differenti settori industriali. Quello che è cresciuto di più, in Italia, è l'IT, dove si sono innalzate la produttività, le paghe orarie e le ore lavorate. Hanno inoltre tenuto bene l'elettronica, la produzione di macchinari industriali e i semilavorati, i lavoratori del legno, il materiale da trasporto, il tessile e il settore dei prodotti in plastica; in ognuno di questi settori sono cresciuti sia la produttività sia il salario orario.

Come emerso dal contributo di Maria Enrica Virgillito e Lorenzo Cresti in occasione dell'appuntamento di Scenario Open Lab dedicato a settori e lavoratori essenziali, al fine di approfittare pienamente delle opportunità della rivoluzione tecnologica per creare occasioni di sviluppo e di lavoro qualificato, occorrerebbe definire politiche industriali efficaci, capaci di focalizzare l'attenzione su settori strategici (e lavori essenziali).⁴

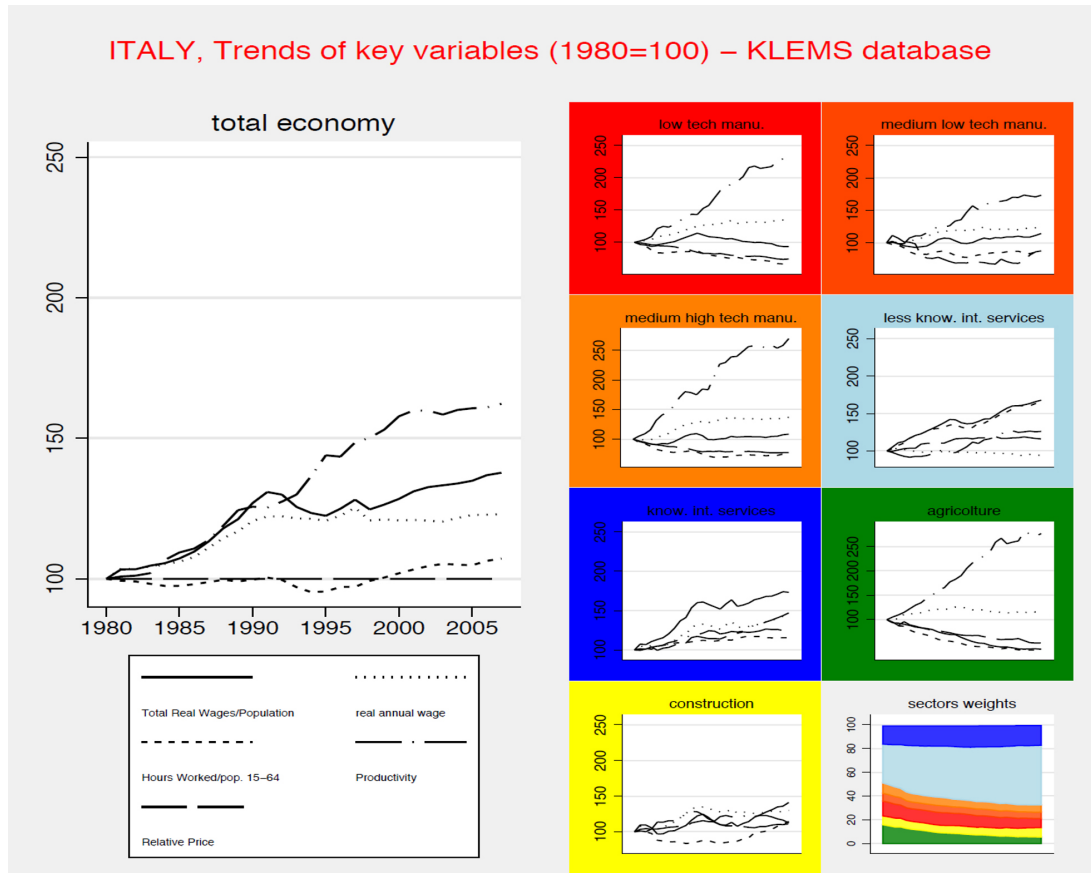
⁴ Si veda Luca Cigna (a cura di), *Forza Lavoro! Ripensare il lavoro al tempo della pandemia*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Quaderni, 37, Milano 2020.

Grafico 4: Transizione tecnologica. Fonte: Gentili et al. (2020).

	DENMARK	FRANCE	GERMANY	ITALY	UK	US
MANUFACTURING AND CONSTRUCTION						
CONSTRUCTION	B-	B-	B-	B-	B+	B-
ELECTRICAL, ELECTRONIC AND OPTICAL EQUIPMENT	A+	Out	A++	A+	A-	out
FOOD PRODUCTS, BEVERAGES AND TOBACCO	A-	B+	B-	B-	A+	B-
FURNITURE; OTHER MANUFACTURING; REPAIR AND INSTALLATION OF MACHINERY AND EQUIPMENT	A+	A+	B-	B-	A-	A+
TEXTILES, WEARING APPAREL, LEATHER AND RELATED PRODUCTS	A-	A-	A-	A-	A-	A-
TRANSPORT EQUIPMENT	A-	B-	A++	A+	A++	A+
WOOD AND PAPER PRODUCTS, AND PRINTING	A-	A+	A+	A-	A-	A-
BASIC METALS AND FABRICATED METAL PRODUCTS; MACHINERY AND EQUIPMENT	B-	A+	B-	A+	A-	B-
PLASTIC AND CHEMICAL PRODUCTS, GLASS, CERAMICS, STONE, MINERAL PRODUCTS	A+	A+	A+	A-	A-	B-
SERVICES						
ACCOMMODATION AND FOOD SERVICE ACTIVITIES	B+	B+	B-	B+	B+	B+
ARTS, ENTERTAINMENT AND RECREATION	B-	B+	B-	B+	B+	B+
EDUCATION	B-	B-	B-	B-	B-	B-
FINANCIAL AND INSURANCE ACTIVITIES	B+	B+	B-	B-	B-	B+
HUMAN HEALTH AND SOCIAL WORK ACTIVITIES	B+	B+	B+	B-	B+	B+
INFORMATION AND COMMUNICATION	Out	A++	A++	A++	A++	A++
OTHER SERVICE ACTIVITIES	B-	A+	B-	B-	B+	B-
PROFESSIONAL, SCIENTIFIC AND TECHNICAL	B+	B+	B+	B+	A++	B+
PUBLIC ADMINISTRATION AND DEFENCE; COMPULSORY SOCIAL SECURITY	B-	A+	A+	B-	B-	B+
REAL ESTATE ACTIVITIES	B+	B+	B+	B-	B+	B+
TRANSPORTATION AND STORAGE	B-	B-	B+	B-	B-	B-
WHOLESALE AND RETAIL TRADE, REPAIR OF MOTOR VEHICLES AND MOTORCYCLES	B+	B+	A+	B+	B+	B+

- A++: crescono produttività, valore aggiunto, salario orario, ore lavorate e salario totale. Decresce il prezzo relativo.
- A+: crescono la produttività, valore aggiunto, salario orario, e salario totale. Diminuiscono il prezzo relativo e il monte ore lavorate.
- A-: crescono la produttività, salario orario. Diminuiscono valore aggiunto, prezzi relativi, ore lavorate e salario totale
- B+: produttività piatta, aumento di valore aggiunto, prezzi relativi, salari orari, ore lavorate e salari totali.
- B-: produttività, VA e ore lavorate stagnanti, prezzi relativi in crescita, diminuzione dei salari orari, diminuzione totale salari.

In sintesi, i settori più esposti alla stagnazione (di produttività e redditi) sono stati quelli a bassa intensità di conoscenza, che hanno conosciuto uno sviluppo sostanziale in corrispondenza con la terziarizzazione dell'economia italiana, rispetto ai quali il ruolo delle innovazioni digitali e della cosiddetta "industria 4.0" sembra minore. Un processo che ha travolto anche quelle aree dei «distretti industriali dell'innovazione» cui era stata riconosciuta una particolarità del modello industriale italiano e che sembravano destinati a fare da apripista a una nuova idea di sviluppo industriale qualificato dopo la crisi del modello fordista italiano degli anni '70 del '900.

Grafico 5: Composizione strutturale. Fonte: Valentini et al. (2017).

Vi è infine un ultimo trend che ci preme sottolineare, riguardante il lavoro agile o smart working⁵. Non si tratta di un trend contingente alla crisi Covid. Il lavoro agile, infatti, era già regolato in Italia dalla legge 81/2017. Con la crisi pandemica, e i lockdown, il lavoro agile è diventato però necessario, spingendo un numero crescente di imprese a praticare prestazioni da remoto o forme di lavoro agile. Secondo un recente rapporto Assolombarda, infatti, prima della crisi (2019) solo il 4,8% dei lavoratori lavorava da casa. A partire dal primo lockdown di marzo 2020, il 39,9% dei lavoratori hanno iniziato a farlo, superando anche alcuni dei paesi più “virtuosi” in questo senso, come Germania (36,6%) e Francia (37,8%).

Un recente sondaggio di Fondirigenti, effettuato tra le 14.000 aziende che compongono l’associazione, indica che circa il 54% delle azien-

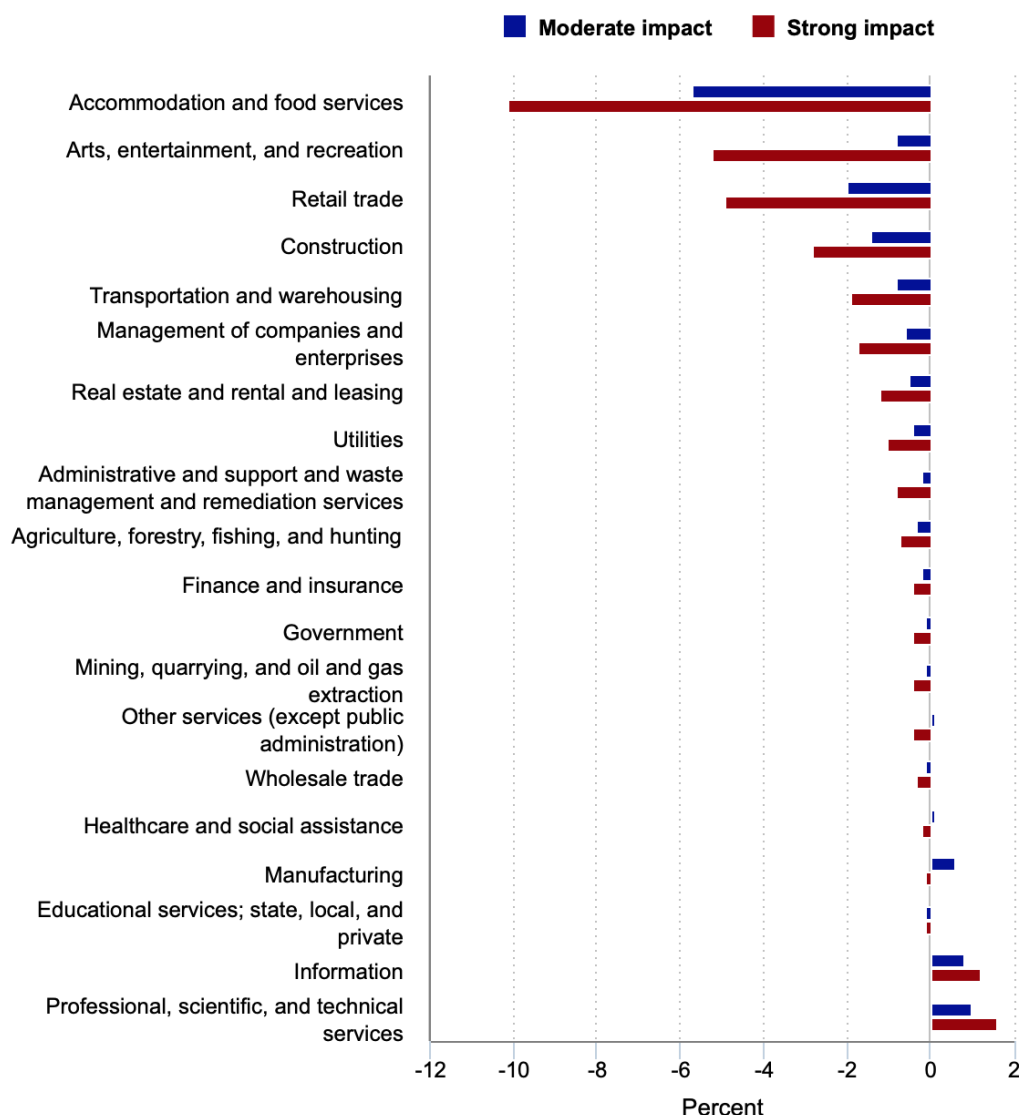
⁵ Come emerso durante il workshop di ricerca PoliS Lombardia “Lavoro di qualità e Multi-level governance”.

de dichiara di voler usare forme di smart working anche quando l'emergenza pandemica sarà rientrata. Benché i benefici del lavoro agile, in termini di (potenziale) conciliazione vita-lavoro, di minori spostamenti (e quindi minori emissioni di CO₂) e di produttività siano noti⁶, esistono anche rischi legati a un'adozione così imponente del lavoro agile. Un recente studio del Bureau of Labour Statistics statunitense ha messo in luce quali potrebbero essere gli effetti del lavoro agile su tutta una serie di attività, principalmente servizi alla persona, che si sono sviluppati con la premessa del lavoro "in presenza": basti pensare a tutte quelle attività del terziario (ristorazione, accoglienza, trasporti ecc.) che offrono servizi ai lavoratori e ai pendolari nei contesti urbani.

Cosa succederebbe a questi lavori se un numero crescente di business adottassero modelli organizzativi basati su un crescente ricorso al lavoro da remoto? Secondo il Bureau of Labour Statistics, un ragionevole scenario a impatto "moderato" comporterebbe una perdita di posti di lavoro, concentrata in particolare nei settori dell'accoglienza e ristorazione (-5%), della vendita al dettaglio (-2%) e delle costruzioni (-1,8%), specialmente per quanto riguarda l'edilizia non residenziale. Come mostra il grafico, i numeri sarebbero notevolmente peggiori in uno scenario a forte impatto. Si tratterebbe di un flusso di ingresso nella disoccupazione di natura molto differente rispetto ai tipici flussi dovuti a shock asimmetrici: in questo caso, la crisi avrebbe infatti innescato trasformazioni di natura strutturale che richiederebbero aggiustamenti da parte delle istituzioni del mercato del lavoro per riassorbire la nuova disoccupazione, in possesso di *soft skills* di natura non tecnica (legate alla natura relazionale dei lavori a rischio).

6 <https://stayinthegame.net/wp-content/uploads/2019/07/HBR-To-Raise-Productivity-Let-More-Employees-Work-from-Home.pdf>

Grafico 6. Variazione per settore produttivo negli Usa dovuta al telelavoro, differenti scenari



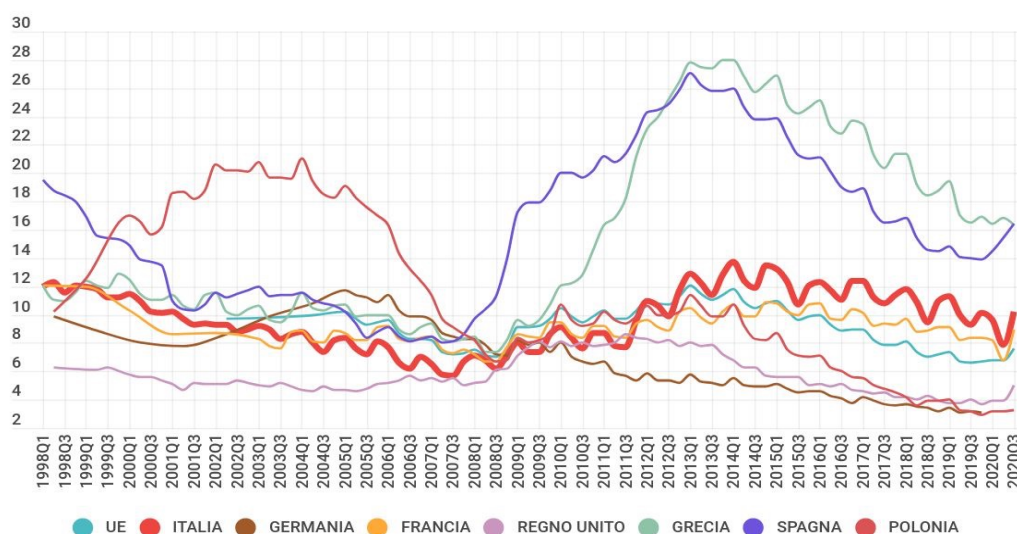
Click legend items to change data display. Hover over chart to view data.
 Note: NAICS = North American Industry Classification System.
 Source: U.S. Bureau of Labor Statistics.

Prima di discutere i trend in atto rispetto alla sfera del lavoro, è utile una fotografia del mercato del lavoro italiano, anche rispetto alle dinamiche di genere. In termini assoluti, l'Italia presenta un numero di occupati di 23 milioni di persone, prevalentemente lavoratori dipendenti (18 milioni) con una parte residuale di lavoratori autonomi (5 milioni). In termini relativi, la dimensione di genere dell'occupazione è particolarmente forte in Italia: mentre solo 1 donna su 2 (49%) è occupata, gli uomini occupati sono 7 su 10 (67%). In termini relativi, il

tasso di occupazione in Italia si attesta al 57,7%, un dato molto più basso rispetto a quello di Francia (67%) e Germania (75,9%); anche paesi mediterranei come la Spagna presentano tassi di occupazione più alti rispetto all'Italia (62,2%). Conta, rispetto al dato degli occupati, l'alto numero di inattivi: 13,5 milioni in Italia, di cui 8,5 milioni donne. In termini relativi, questo significa che una donna su 2, tra i 15 e i 64 è inattiva rispetto alla ricerca di lavoro, con un tasso di inattività del 45%. Il tasso di inattività maschile si attesta invece al 26%, per cui poco più di un uomo su quattro (tra i 15 e i 64 anni) non è occupato, e non sta cercando attivamente lavoro.

Vi sono poi gli uomini e le donne che, pur non essendo occupati, sono alla ricerca attiva di nuovo impiego: questo dato riguarda circa un cittadino su dieci: il tasso di disoccupazione si attesta al 10,9% tra le donne, e all'8,8% tra gli uomini. In media, secondo la rilevazione OCSE di settembre 2021, il tasso di disoccupazione in Italia si attesta al 9,2%; si tratta di livelli di disoccupazione superiori sia rispetto alla Germania (4%) che Francia (7,8%), e come mostra il grafico 7, il livello di disoccupazione in Italia (linea spezzata rossa), dopo un periodo di convergenza nei primi anni del 2000, è andato progressivamente aumentando rispetto alla Germania, e rimane più alto del dato francese che pure ha seguito una tendenza simile.

Grafico 7. Livello di disoccupazione nei paesi di area UE.



3. Digitalizzazione, condivisione e compartecipazione

L'applicazione della tecnologia al lavoro può avere effetti diversi. Può fare da vettore per **alimentare le tendenze verso un'economia polarizzata** in cui le istituzioni sono deboli (o addirittura assenti) e vengono erose le tutele (lavoro, ambiente, welfare state). Ha prefigurato uno scenario del genere il paladino del progresso tecnologico Elon Musk⁷, quando ha evocato un'idea di società *marziana* dove “i coloni che non potranno permettersi il viaggio su Marte potranno ripagare il debito lavorando sul Pianeta rosso”. Lo scenario, piuttosto apocalittico, non si discosta troppo da quello che la storia ci ha proposto fino a oggi, sebbene in forme diverse: un progresso tecnologico non inclusivo che si basa sullo sfruttamento esorbitante delle risorse materiali e che spreca il capitale umano senza preoccuparsi di migliorare le condizioni di vita della maggioranza delle persone. In un futuro così configurato potremmo assistere all'incremento esponenziale di una polarizzazione occupazionale e reddituale, con un contesto in cui lo stato non è in grado di proporre politiche del lavoro per arginare gli squilibri sociali e le disuguaglianze.

Dall'altra parte, però, la rivoluzione tecnologica può invece **rappresentare una fonte di progresso non solo produttivo ma anche sociale, in cui le innovazioni vengono messe al servizio del benessere della comunità.**

Affinché avvenga, la creazione di **valore e sviluppo** dev'essere sottoposta a politiche che ne governino lo svolgimento e gli effetti, altrimenti assisteremo all'aumento delle disuguaglianze, alla generazione di “bolle” e all'aggravarsi di processi di dualizzazione del mercato del lavoro e di esclusione dallo stesso. La tecnologia può infatti produrre enormi fortune per un pugno ristretto di grandi corporation, generando asimmetrie di ricchezza e potere.

Come possono le istituzioni pubbliche (a partire dagli stati) favorire innovazione e crescita e proteggere al contempo i diritti dei lavoratori

7 <https://www.focus.it/scienza/spazio/lavori-forzati-su-marte-la-visione-di-elon-musk>.

ri? Secondo il premio Nobel Joseph Stiglitz servono politiche multiple e integrate, capaci di prendere in considerazione le seguenti dimensioni: welfare, politiche industriali, educazione, riorganizzazione dei sindacati e delle rappresentanze di interesse. La dinamica dell'innovazione diventa sempre più ricorrente, ciclica e caratterizzata da un alto tasso di sostituzione di prodotti, servizi e soluzioni. Ciò comporta che le organizzazioni debbano diventare resilienti, proattive e in grado di evolversi nella misura in cui lo fa il panorama competitivo. È necessaria una continua innovazione. E, piuttosto che lasciarla solo al top management e alle strutture interne dedicate, la si persegue meglio se si coinvolge un impegno olistico dell'intera organizzazione, delle parti interessate e dei clienti (Yström e Agogué, 2020). Per contribuire efficacemente e generare valore, ogni attore impegnato nei processi di innovazione deve essere consapevole della visione, degli obiettivi e delle strategie dell'organizzazione (Lianto et al., 2018; Nonaka e Takeuchi, 2019).

Se scendiamo più in dettaglio all'interno di questo scenario, constatiamo come il rapido sviluppo delle tecnologie digitali stia influenzando sempre più le modalità con cui le imprese affrontano e sviluppano questa innovazione continua e, più ampiamente, la cosiddetta trasformazione digitale. La rapida evoluzione delle tecnologie digitali sta contribuendo alla generazione di un'elevata quantità di dati, informazioni e conoscenze che aumentano le barriere all'innovazione e accelerano il ritmo del cambiamento. Per comprendere e gestire efficacemente la tecnologia, codificare e sfruttare le conoscenze generate, sono necessarie competenze specializzate e nuovi modelli di governance (Joshi et al., 2010).

In una fase storica in cui ci aspettiamo impatti rilevanti delle due principali transizioni (verde e tecnologica) sull'economia e sulla società, bisogna **trovare nuove forme di condivisione delle scelte e di partecipazione alle decisioni tra le parti sociali**. Una prima proposta deriva quindi dalla possibilità di ridefinire i rapporti all'interno del settore produttivo, favorendo una maggiore partecipazione di tutte le parti sociali nella definizione delle politiche in-

dustriali. Il trend che caratterizza i rapporti di lavoro nel XXI secolo è quello di una sempre maggiore marginalizzazione del ruolo dei lavoratori rispetto al processo decisionale che caratterizza tutta la catena produttiva. Il paradigma che ha dominato i sistemi capitalistici tra la fine del Novecento e l'inizio del Duemila ha promosso in maniera crescente l'erosione dei salari reali e dei sistemi di tutele di lavoro istituiti durante i "Trenta gloriosi". Questo trend è aggravato dalla crisi che attraversa le tradizionali centrali di mediazione, tra cui le organizzazioni di interessi. Alla luce degli impatti che avranno le transizioni ecologiche e tecnologiche su imprese e lavoratori, appare rilevante che si trovino nuove modalità per dare voce in capitolo alle parti sociali e per trovare un nuovo equilibrio tra loro. Come proposto da Christian Iaione, docente alla LUISS Guido Carli, all'interno del percorso di Scenario Open Lab "Uomo/Macchina", questo scopo potrebbe essere perseguito attraverso **forme di co-gestione**. Si tratta di riflettere su come introdurre nuovi meccanismi di partecipazione della forza lavoro nella determinazione delle scelte strategiche delle aziende e nel monitoraggio delle decisioni dei Cda.

Una questione che riapre il confronto sulle pratiche di cogestione e di partecipazione all'impresa secondo due modelli – quello sperimentato nella Germania a partire dagli anni '70 e quello proprio del cosiddetto «modello Toyota» nel Giappone degli anni '80-'90 che richiamano non solo l'idea di cogestione come arbitrato del conflitto, ma anche come terreno su cui si sperimenta e prende forma una idea di comunità d'impresa capace di coinvolgere tutti gli attori, di motivarli e di dotarli e riconoscerli una funzione.

Secondo la **Revisione annuale della Commissione europea** sull'occupazione e lo sviluppo sociale, entro il 2030 i due settori che in Italia acquisiranno la maggior parte dei lavoratori saranno quelli dell'Ict e dell'assistenza sanitaria/sociale (oltre 0,2 milioni ciascuno), mentre il settore industriale perderà mezzo milione di lavoratori (oltre 0,2 milioni sia nel settore manifatturiero sia in quello edile). In questa

previsione incide l'attuale presenza di un'alta percentuale di attività potenzialmente automatizzabili.

L'Oecd (2019) evidenzia che la **digitalizzazione** provocherà un enorme impatto sulle nostre vite, soprattutto nel mercato del lavoro. L'organizzazione internazionale stima che nei prossimi quindici-vent'anni il 14% dei posti di lavoro esistenti potrebbe scomparire a causa dell'automazione, mentre è probabile che un altro 32% cambi radicalmente man mano che le singole attività vengono automatizzate. Peraltro queste stime non tenevano conto dell'accelerazione che la pandemia ha provocato nei campi della connettività e della digitalizzazione.

Sulla base dell'indagine Oecd del 2018 (Oecd, 2018), su un campione di trentadue paesi, uno su due lavori potrebbe essere significativamente colpito dall'automazione, con circa il 14% dei lavori che risultano "altamente automatizzabili". In termini assoluti, il rischio di automazione riguarda circa 66 milioni di lavoratori nei trentadue paesi oggetto di indagine. Esiste tuttavia una forte variazione nel dato tra paesi: l'Italia si colloca nella parte "rossa" del campione, quella soggetta a un alto rischio di automazione. Occorre però tenere in conto che questi aggiustamenti aggregano settori che presentano una diversa esposizione allo stesso fattore di rischio. In questo senso, **Lordan (2018)** conferma che la probabilità che un impiego venga automatizzato dipende dal livello di competenza richiesto per svolgerlo: nel caso dell'Italia, questo autore ha stimato che siano automatizzabili circa il 70% dei lavori scarsamente qualificati e il 60% dei lavori mediamente qualificati.

Nonostante la gravità dei dati, la distruzione dell'occupazione non è la principale preoccupazione dell'Oecd. L'organizzazione, infatti, non ritiene che **l'impatto della nuova rivoluzione industriale sarà unicamente disruptive**. Nuovi posti di lavoro sorgeranno, in proporzione simile, a causa della nuova domanda. Tuttavia in questa fase di transizione tecnologica, dovremo confrontarci con il forte rischio di un possibile deterioramento di "qualità ed equità" (**Gallie, 2009**) nel mercato del lavoro.

Questa **congiuntura critica** trova una rappresentazione, già oggi, in alcuni fattori. Persiste un divario digitale nell'accesso alle nuove tecnologie (Lai et al., 2021), e ne consegue che non tutti siano stati in grado di beneficiare dei migliori posti di lavoro che sono emersi. Al contrario, molti lavoratori sono bloccati in accordi di precariato sottopagato e con accesso limitato o nullo alla protezione sociale, all'apprendimento permanente e alla contrattazione collettiva (O'Brady, 2021).

Le trasformazioni tecnologiche odierne, identificate nell'**industria 4.0** (Lasi et al., 2014), presentano una grande sfida per il piano produttivo nazionale. Tuttavia, non è possibile accelerare la transizione industriale verso un nuovo paradigma senza metterla **in connessione con la società e con il territorio** (Popkova et al, 2019). In questo senso sarà necessario sviluppare un ambiente "4.0" pronto ad affrontare in modo integrato le sfide poste da questa transizione.

4. L'importanza della formazione

Uno dei grandi problemi del settore industriale in Italia è lo **scarso investimento in formazione** e aggiornamento di chi lavora. Ciò impedisce le possibilità di un riassorbimento veloce nel mercato del lavoro a seguito del licenziamento. Le trasformazioni tecnologiche in atto richiedono infatti di prestare attenzione al processo di **formazione delle competenze**. La sfida è riuscire a creare occasioni di lavoro ad alto valore aggiunto che, al tempo stesso, siano occasione di sviluppo per i territori e occasioni di riscatto per chi cerca nuova occupazione.

Da questo l'importanza di **fornire servizi pubblici capaci di promuovere il processo di re-skilling e up-skilling necessario a favorire l'occupazione**. Anche una maggiore partecipazione dei lavoratori alla definizione delle politiche aziendali e industriali favorirebbe interventi per il re-skilling della forza lavoro tramite esperienze di co-gestione. Per questo dal percorso di confronto Scenario Open Lab, è emersa l'importanza di **ripensare una politica industriale capace di individuare, sulla base di una programmazione co-progetta-**

ta, su quali settori intervenire e come farlo. Sul versante delle imprese il dibattito abilitato con il suddetto percorso di confronto ci consegna la necessità di accompagnare e favorire i trasferimenti di tecnologie (specie verso le Pmi) e di trovare nuove connessioni tra formazione e lavoro, che apportino benefici a tutti gli attori del territorio, innescando nuovi percorsi di sviluppo.

A quali condizioni le opportunità delle nuove tecnologie digitali possono essere sfruttate per promuovere politiche attive in grado di fornire servizi adeguati alle esigenze del mercato del lavoro? Mentre alcuni analisti sono preoccupati per gli effetti di dislocamento del lavoro ingenerati dalle nuove tecnologie (Arntz et al., 2017), una visione equilibrata degli impatti occupazionali dell'industria 4.0 non dovrebbe trascurare il fatto che la sua introduzione genererà opportunità (Xu et al, 2018) per nuovi modelli di business, che a loro volta potrebbero consentire la creazione di nuovi posti di lavoro e guadagni di produttività.

La struttura dell'occupazione è sempre stata soggetta a cambiamenti. Di conseguenza gli economisti hanno cercato di scoprire le ragioni principali alla base di questa mutevolezza. Se da una parte articoli come Katz e Autor (1999) e Acemoglu e Autor (2011) hanno ampiamente documentato lo *Skill Bias Technological Change (Sbtc)*, sostenendo che la domanda si sta spostando a favore di lavoratori più istruiti, dall'altra negli ultimi decenni una tendenza verso la polarizzazione del lavoro ha messo in discussione la visione di un processo continuo di aggiornamento professionale (Oesch e Rodríguez Menés, 2010). Questo pattern è presente non solo negli Stati Uniti (Autor e Dorn, 2009), ma anche in Europa (Goos, Manning, e Salomons, 2009). Secondo la recente letteratura, infatti, nelle economie avanzate stiamo assistendo a un processo di polarizzazione nel mercato del lavoro: c'è una crescita dell'occupazione sia nelle professioni più qualificate (professionali e manageriali) sia in quelle meno qualificate (servizi alla persona), ma essa si accompagna a un calo dell'occupazione nel settore mediano, quello della distribuzione (produzione manifatturiera e lavori di ufficio) (Goos and Manning, 2007). Poiché **il cambiamento tecnologico è sempre incorporato in un determinato contesto**

istituzionale (Levy e Scully, 2007) per il governo dei suoi effetti sociali risulteranno cruciali le politiche del lavoro (attive e passive) che verranno implementate.

Riassumendo, su scala globale stiamo assistendo all'emergere di nuovi rapporti di lavoro basati sulla riduzione della sicurezza e sul passaggio da sistemi sindacali di determinazione dei salari a salari determinati dalle forze di mercato (**Vidal, 2011**). In effetti, vi è un chiaro movimento dal settore manifatturiero, caratterizzato da lavoro a tempo pieno e un alto livello di sindacalizzazione, verso il settore dei servizi, caratterizzato da lavoro part-time a basse competenze (**Cirillo e Guarascio, 2015**)

La pandemia ha gravemente sconvolto le economie e i mercati del lavoro in tutte le regioni del mondo. I programmi per il mercato del lavoro sono una parte fondamentale del mix di risposte politiche che i governi hanno messo in atto per proteggere impieghi, imprese e redditi dalle ricadute della pandemia. Non diversamente da quanto avevano fatto nelle crisi precedenti, i decisori politici nelle economie emergenti e sviluppate hanno utilizzato le politiche del lavoro per contrastare il deterioramento delle condizioni lavorative in vari modi: accelerare il ritorno al lavoro, adattare le competenze al nuovo ambiente macro-economico, facilitare la ridistribuzione della forza lavoro tra diversi settori e ammortizzare le perdite temporanee di reddito dopo periodi di disoccupazione.

L'evidenza empirica internazionale mostra che i servizi per l'impiego, tra gli interventi attivi sul mercato del lavoro, sono uno dei più efficaci⁸ in termini di investimenti volti a facilitare le transizioni del mercato del lavoro per i lavoratori e le imprese. Dalla crisi economica e finanziaria globale del 2008-2009, i servizi pubblici per l'impiego (Spi o Pes) sono diventati un importante punto di accesso, per le persone in cerca di lavoro, per i lavoratori e per i datori di lavoro, a

8 Si veda Ronald Van Bekkum, «Digitalising Public Employment Services: Benefit to Social Justice in the Labour» in *Emerging Communication: Studies in New Technologies and Practices in Communication*, Volume 13, Perspectives for Digital Social Innovation to Reshape the European Welfare Systems Market?

una serie di meccanismi di sostegno passivi e attivi del mercato del lavoro. Nell'attuale crisi, le operazioni dei Pes sono di fondamentale importanza nell'assistere i lavoratori e i datori di lavoro ad affrontare licenziamenti o riduzioni dell'orario.

Secondo l'Organizzazione Internazionale del lavoro (Oil), è necessario garantire un potenziamento e una corretta transizione al digitale da parte di questi servizi. In concreto ciò dovrebbe avvenire nel quadro di una partnership pubblico/privato capace di costruire sinergie e di appaltare al privato quei servizi che i centri dell'impiego pubblici non riescono a garantire. Si favorirebbe così l'omogeneità del servizio a livello nazionale e si allargherebbe la rete delle possibili offerte di lavoro su una base territoriale più ampia.

Per aiutare il numero crescente di persone che hanno perso il lavoro a causa del Covid-19 a trovare una nuova occupazione o per ricollocarle in nuove occupazioni, settori e regioni, starebbe ai governi garantire un facile accesso alle informazioni sul mercato del lavoro e opzioni di sviluppo delle competenze. La tecnologia ha svolto un ruolo determinante nell'assicurare che ciò avvenga in modo rapido ed efficiente. I canali digitali hanno reso i servizi di supporto accessibili al di fuori del normale orario d'ufficio e a più persone. Consentono inoltre sistemi più trasparenti per l'abbinamento di posti vacanti e persone in cerca di lavoro. Nell'agosto del 2020, l'Oil ha pubblicato un Policy Brief su *Covid-19: Public Employment Services and Labour Market Policy Responses*. Nel brief si rileva come la tecnologia digitale abbia svolto un ruolo chiave nel sostenere i servizi pubblici per l'impiego.⁹ I paesi che avevano informatizzato i propri servizi di supporto ai lavoratori prima della pandemia, e quelli con una chiara strategia di trasformazione digitale, hanno risposto in modo più efficace alle sfide poste dal Covid-19. Sono stati in grado di utilizzare canali di fruizione a distanza per garantire che i loro servizi continuassero durante i blocchi completi o parziali. Inoltre, hanno utilizzato i canali digitali per continuare

⁹ https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/policy-briefs/WCMS_753404/lang--en/index.htm

a fornire la registrazione online, l’abbinamento automatico del lavoro, le chat e i webinar di orientamento. Questo aspetto è completamente mancato nel nostro paese. Il modello tuttora utilizzato dai centri per l’impiego sembra altamente inefficace nel contrastare le problematiche del nuovo mercato del lavoro e ancor più quelle delle trasformazioni che lo attendono (**Sartori, 2013**).

Anche in Italia un ripensamento di queste strutture è in corso con il nuovo Pnrr.

Le politiche attive devono necessariamente essere accompagnate da strumenti passivi che siano in grado di fornire sostegno nella fase di transizione dalla disoccupazione a un nuovo lavoro. Infatti l’assenza di un sistema efficiente da questo punto di vista va a gravare ulteriormente sulle performance delle politiche attive del lavoro. In Italia, a differenza di altri paesi europei, nel corso della definizione del concetto di “reddito di cittadinanza”, si è sempre visto questo strumento prevalentemente come misura di contrasto alla povertà, con una parte di politica attiva generalmente considerata debole (**Baronio e Marocco, 2018**) e che potrebbe essere rafforzata per accompagnare durante le fasi di transizione da un’occupazione all’altra.

B. LE PROPOSTE

Alla luce del dibattito scientifico e del confronto tra gli stakeholder che hanno animato il percorso di ricerca nazionale e internazionale di Scenario Open Lab, sono state identificate tre possibili linee di intervento e raccolti casi di pratiche, politiche, progetti in grado di illustrare traiettorie concrete di implementazione delle proposte:

1. Il governo dell’innovazione e le politiche industriali per creare occasioni di sviluppo e di occupazione nel quadro di un rinnovato patto tra i diversi attori.
2. Le politiche attive del lavoro per investire nelle competenze e rendere più inclusivo il mercato del lavoro.

3. La ridefinizione dei sistemi di tutela, guardando in particolare alla ridefinizione del reddito di cittadinanza e al salario minimo, anche alla luce del recente dibattito pubblico su questi dossier.

1. Governo dell'innovazione e politiche industriali

1.1 POTENZIAMENTO DEI COMPETENCE CENTER E DEI DIGITAL INNOVATION HUB PER L'INNOVAZIONE SCIENTIFICA

Un Centro di competenza (Competence center) è definito come una “collaborazione strutturata e a lungo termine di ricerca e innovazione (R&I) in aree strategicamente importanti tra il mondo accademico e l'industria, con frequenti interazioni con il settore pubblico”. Esso si concentra su agende strategiche di ricerca, supporta forti interazioni tra scienza e industria e fornisce una ricerca realmente collaborativa con una prospettiva a medio e lungo termine. Di solito i Cc si trovano nelle università e si concentrano su settori strategici regionali, tramite progetti di ricerca applicata in collaborazione con le principali imprese locali.

Il principale obiettivo operativo dei Centri di competenza è rafforzare la collaborazione università-industria, accelerando così il processo di innovazione e portando alla crescita economica. Questo tipo di collaborazione può essere rafforzato in vari modi. Alcuni esempi:

- a) suscitare la partecipazione del settore privato nelle strutture di gestione e governance della ricerca;
- b) implementare i servizi alle imprese;
- c) orientare il lavoro del mondo accademico verso una ricerca più applicata;
- d) facilitare i collegamenti interregionali grazie alla partecipazione di aziende internazionali.

La costituzione dei Competence center rappresenta un lungimirante progetto ministeriale per supportare strategicamente le imprese nell'affrontare le sfide introdotte dalla Quarta rivoluzione Industriale. Il decreto del ministero dello Sviluppo economico del 29 gennaio 2018, che ha fissato condizioni, standard e modalità di finanziamento,

ha aperto la strada alla selezione di otto Centri di competenza ad alta specializzazione sui temi di industria 4.0 (Artes 4.0, Bi-Rex, Cim 4.0, Cyber 4.0, Made 4.0, Meditech, Smact 4.0 e Start 4.0). L'investimento in formazione e competenze è alla base di questo indirizzo. Questi Competence center forniranno alle aziende il supporto necessario per trovare le risorse, il know-how e le competenze necessarie a rendere più efficienti i processi produttivi e a incrementare la produttività, sviluppando nuovi modelli di business che sfruttino a pieno le nuove tecnologie digitali.

Oltre ai competence center, osserviamo il caso dei **Digital innovation hub (Dih)**.

I Digital Innovation Lab sono modelli di gestione dell'innovazione volti a favorire il pensiero creativo e critico. Si propongono di guidare le singole organizzazioni nella ricerca dei modi migliori per generare conoscenza e cultura digitale, introdurre tecnologie, digitalizzare le operazioni e implementare strategie digitali per percorsi di innovazione continua e sostenibile (**Santarsiero et al., 2019, 2020**). La rilevanza dell'innovazione per garantire la competitività delle imprese è ampiamente riconosciuta da studiosi e professionisti (**Schiuma, 2012**).

Ma l'innovazione è un processo ad alto rischio, che richiede risorse, competenze, cultura e attitudini non facili da allevare e gestire (**D'Este et al., 2012; Elia e Lerro, 2020; Schiuma et al., 2008**). Spesso le organizzazioni fanno affidamento su un ampio insieme di entità esterne per lo sfruttamento di simili processi: tra gli altri, distretti tecnologici, intermediari dell'innovazione, laboratori di ricerca e sviluppo o centri di innovazione (**Corre e Mischke, 2005; Elia et al., 2017; Lerro e Schiuma, 2015; Linzalone et al., 2020**).

Oggi queste dinamiche stanno cambiando. Gli ecosistemi dell'innovazione, già caratterizzati da COVID-19, turbolenza, incertezza e imprevedibilità, sono stati ulteriormente stressati dall'epidemia di COVID-19. La concorrenza globale e virtuale, così come il rapido sviluppo di tecnologie e soluzioni digitali, innalzano gli standard di efficienza, aumentano la velocità delle dinamiche di mercato e diminuiscono il ciclo di vita del prodotto (**Schiuma, 2012; Lianto et al.,**

2018; Nonaka e Takeuchi, 2019). Inoltre, i consumatori si stanno evolvendo in *prosumer* perché tendono a impegnarsi in processi di co-creazione di prodotti, servizi ed esperienze. I loro bisogni e le loro abitudini stanno cambiando, così come i modi e la velocità di sfruttamento dei beni.

Tuttavia, anche se dotati di infrastrutture ad alta tecnologia e di personale qualificato, gli attuali Innovation Lab, nella tradizionale forma di laboratori di ricerca e sviluppo e centri di innovazione, non sono sempre in grado di sostenere e potenziare la capacità di innovazione delle imprese (**Capgemini, 2017**). A questi spazi di innovazione, ancora concepiti come unità organizzative separate, spesso manca la capacità di garantire un impegno degli stakeholder e un dialogo proficuo con l'impresa e con l'ecosistema circostante. I Digital Innovation Hub dovrebbero essere il canale territoriale tramite il quale le piccole e medie imprese si avvicinano alla digitalizzazione: al DIH infatti starebbe di compiere una valutazione della struttura e delle capacità dell'azienda, identificando le sue necessità e indirizzandola verso i servizi necessari a risolverle. I DIH potrebbero quindi essere estremamente utili al tessuto industriale italiano.

Competence Center e Dih sono da considerare due nodi della stessa rete: uno dirige il traffico delle imprese per incanalarle nella direzione corretta, l'altro accoglie quelle che hanno bisogno delle competenze e lavora sulle necessità di informazione, formazione e trasferimento delle tecnologie. Nel caso italiano, il lavoro dei Competence Center e dei Dih presenta problematiche legate alla particolare struttura produttiva italiana, fortemente legata al territorio (nella logica dei distretti) e al micro-dimensionamento delle imprese, che rende difficile un'adozione uniforme di nuova tecnologia e impone un maggiore sforzo di coordinamento tra le imprese, di natura pubblica

Dal Progetto Interreg Europe Bridges, il Bioeconomy Science Center (Biosc) è un centro di competenza dedicato a condurre ricerche di base, applicate e orientate all'industria relative alla bioeconomia. Si trova nel Nordrhein-Westfalen, in Germania. Questo Centro di

competenza è nato dalla leadership di quattro università e centri di ricerca con l'obiettivo di rafforzare i legami con l'industria e di sviluppare nuovi processi e prodotti a base biologica. Offre servizi quali infrastrutture di ricerca, sviluppo di progetti, insegnamento e formazione e servizi di supporto alle imprese. Il Biosc ha contribuito con successo alla **creazione di reti di cooperazione nazionali e internazionali** e alla conduzione di progetti di collaborazione industriale.

L'iMec, nelle Fiandre, (che si sviluppa dal progetto Interreg Europe Inno Infra Share) è un esempio di infrastruttura di innovazione high-tech di livello mondiale in una regione europea leader nella ricerca e sviluppo (R&S). La sua indicativa esperienza riguarda un potenziale percorso in avanti per collegare i ricercatori internazionali che si occupano di ricerca e sviluppo sulle tecnologie abilitanti chiave (Ket), vale a dire la nanoelettronica e le tecnologie digitali. Oltre a fornire un ambiente favorevole alla R&S, la sua esperienza nello sviluppo di **contratti bilaterali di ricerca e nell'accesso a finanziamenti extraregionali** è preziosa per molte regioni europee.

Dal progetto Interreg Europe Inkcrease, il Centro nazionale per l'innovazione e l'imprenditorialità (Niec) presso l'Università di tecnologia di Kaunas, in Lituania, è un centro scientifico che facilita la fornitura di servizi di ricerca al settore delle imprese e all'industria. Agendo come uno "sportello unico", promuove la collaborazione tra scienza e mondo imprenditoriale. Offre tre diversi tipi di servizi di ricerca e sviluppo d'impresa, rivolti rispettivamente alla ricerca per progetti d'impresa (gestione di programmi di ricerca, sviluppo sperimentale e innovazione, prototipazione), alla creazione di nuove imprese (consulenza sulla creazione d'impresa, sviluppo di nuovi prodotti) e alla tutela della proprietà intellettuale (licenze, servizi di consulenza, analisi dei brevetti tecnologici).

Altri esempi di successo internazionale sono l'Erc (Enterprise Research Centre) in UK e il Nih (National Institute of Health) negli Usa. L'Erc si occupa di sviluppo, innovazione e produttività delle Pmi (Sme's in Uk). I fondi dei NIH sono diretti a ricercatori degli stessi istituti, ma

anche a istituzioni esterne, come università, ospedali e altri istituti di ricerca statunitensi e stranieri. Il Nih è infatti responsabile di circa il 28% (ovvero più o meno 26.4 miliardi di dollari) dei fondi totali utilizzati annualmente negli Stati Uniti per la ricerca biomedica.

Da questi esempi di Competence center in Europa emergono tre buone pratiche di policy per i decisori politici che mirino a progettare Competence Center:

- a) I centri di competenza devono essere flessibili nel finanziare progetti di ricerca, approntando diversi meccanismi di finanziamento a diversi livelli di preparazione tecnologica (Trl);
- b) è opportuno favorire lo sviluppo di un centro di competenza *one-stop-shop* integrato e orientato al mercato, che offra diversi tipi di servizi per promuovere la collaborazione tra scienza e industria;
- c) La cooperazione internazionale attraverso contratti bilaterali di ricerca deve essere un obiettivo operativo strategico per i Centri di competenza.

Nome del progetto	NIH
Luogo di intervento	Usa
Attuatore (chi lo fa e con chi)	Governo con Istituti di ricerca.
Modalità di attuazione (spiegazione casi studio)	Finanziamento di grandi progetti di ricerca in campo scientifico e medico-sanitario.
Beneficiari	Tutta la popolazione.
Costi e risorse per l'attuazione	26 miliardi l'anno.
Impatti ed elementi virtuosi	Favorire ricerca privata, ma con obiettivi definiti dal pubblico.
Criticità	

Guardando sia alle dinamiche 'endogene' al sistema dei centri di competenza in Italia, sia a *benchmark* in altri paesi occidentali, emergono alcune debolezze strutturali come il carente coordinamento tra enti, la mancanza di competenze multidisciplinari all'interno dei centri e una visione basata molto sui risultati di breve periodo.

Un problema evidente è inerente all’ambiguo concetto di trasferimento tecnologico. Esso è visto perlopiù come un processo di sterile passaggio di conoscenze tra centri di ricerca e imprese, mentre andrebbe ripensato in un’ottica di maggiore scambio basato su strutture interattive continue tra reti di impresa e centri di ricerca. Questo perché l’idea di qualcuno che si poggia su un piedistallo e “trasferisce tecnologia” è vetusta e non adatta all’attuale epoca di veloci innovazioni radicali, in cui è manifesto un avanzamento continuo delle invenzioni. L’analisi di casi studio paralleli, come per esempio gli istituti di ricerca tedeschi come il Fraunhofer Institute o la Max Planck Society, suggerisce che in questo contesto i due elementi essenziali per trasferire efficacemente la tecnologia siano la conoscenza reciproca e il monitoraggio della frontiera scientifica e tecnico produttiva da parte di tutti gli enti partner.

Le logiche alla base di una riforma dei Competence Center dovrebbero essere:

- a) Contrastare la forte frammentazione e dispersione dei distretti delle conoscenze presenti in Italia (oltre trecento centri tra poli di innovazione, distretti tecnologici);
- b) Seguire esempi europei di successo in altri paesi: Bridges (Germania) e Inkrease (Lituania) (vedi sotto per maggiori dettagli);
- c) Valorizzare le realtà esistenti a partire dall’università di eccellenza e secondo chiare logiche di specializzazione sulle tecnologie del “Piano nazionale industria 4.0”;
- d) Intensificare i rapporti università-imprese attraverso la costituzione di partnership paritarie secondo un orientamento al mercato e una progettazione sostenibile dal punto di vista economico e finanziario;
- e) Dare visibilità, dimensione e respiro alle iniziative e perfezionarne l’inserimento all’interno della nascente rete europea dei Dih.

Sulla base di questi principi, una riforma per un trasferimento tecnologico più efficace ed efficiente dovrebbe prevedere in primo luogo una riorganizzazione funzionale dei centri, attraverso la creazione di

una forte rete di scambio tra centri di competenza nazionali e, all'interno di essi, di una determinazione più chiara dei ruoli di ciascun *partner* (team di competenza multidisciplinari).

Nella riforma, gli enti pubblici dovrebbero garantire la circolazione dell'informazione agli attori pubblici e privati coinvolti nel *policy-making*. Nella pratica, questa potrebbe avvenire attraverso la mappatura lungo tutto il territorio nazionale delle necessità delle imprese in termini di domanda di tecnologia, da attuarsi con la somministrazione di questionari semi-strutturati unito ad un sistema di *audit* delle imprese, anche di settori primari e non di servizi, da parte di ricercatori e addetti dei centri; questo tipo di intervento permetterebbe di capire il fabbisogno e le capacità di innovare in autonomia delle imprese, delimitando lo spazio residuale per l'intervento pubblico laddove queste capacità siano carenti.

In un'ottica di cooperazione pubblico-privato, le imprese private dovrebbero usare le possibilità che vengono dalla sfera pubblica, facendo partecipare i dipendenti a iniziative per la loro formazione tecnologica; l'ottenimento di finanziamenti pubblici dal piano Industria 4.0 dovrebbe essere reso condizionale rispetto alla volontà delle imprese di aderire a programmi per la formazione e l'innovazione in azienda.

Questo tipo di incentivi dovrebbe funzionare in un'ottica di lungo periodo, in una logica di programma, in modo da consentire una transizione digitale più armonica e che tenga conto degli eventuali aggiustamenti necessari a mitigare l'impatto della rivoluzione tecnologica sulla sostenibilità sociale (riduzione della forza-lavoro) e ambientale (inquinamento derivante la produzione di dispositivi all'avanguardia).

A livello di risorse non c'è momento migliore per implementare tali meccanismi anche a seguito dei generosi finanziamenti arrivati tramite il programma Next Generation EU, il quale prevede uno stanziamento di ben 69 miliardi di euro per la sola Italia da spendere prevalentemente nell'ambito della transizione digitale e ecologica.

1.2. COGESTIONE DEI LAVORATORI NELLA GOVERNANCE DELL'IMPRESA

Alla luce degli impatti che avranno le transizioni ecologiche e tecnologiche su imprese e lavoratori appare rilevante che si trovino nuove

modalità per dare voce in capitolo alle parti sociali e per trovare un nuovo equilibrio tra loro.

Un modo, adottato ormai da decenni in Germania, è quello della co-determinazione alla governance di impresa (Mitbestimmung). Questo tipo di sistema non inficia la capacità produttiva e i profitti dell'impresa. Il principio di codeterminazione prevede la rappresentanza obbligatoria dei lavoratori al collegio di sorveglianza che nomina il Cda. In Germania esso si traduce in questo modo: nelle aziende con cinquecento dipendenti un terzo dei componenti del consiglio di sorveglianza viene scelto dai lavoratori, e tale quota sale alla metà nelle aziende con più di duemila dipendenti. La struttura produttiva tedesca è differente da quella italiana, sicché la declinazione di questo principio da noi andrebbe studiata. In una fase in cui le imprese devono attraversare una difficile transizione e in cui molte beneficeranno dei fondi del recovery, potrebbe essere opportuno aprire la strada a processi di controllo e compartecipazione dei lavoratori alle scelte aziendali. Una scelta del genere, inoltre, potrebbe apportare competenze preziose durante il processo decisionale.

Nome del progetto	CODETERMINAZIONE
Luogo di intervento	Germania
Attuatore (chi lo fa e con chi)	stato, Imprese, sindacati,
Modalità di attuazione (spiegazione casi studio)	Rappresentanza obbligatoria dei lavoratori nel Collegio di sorveglianza
Beneficiari	Tutta la popolazione lavoratrice.
Costi e risorse per l'attuazione	Costi lato impresa non valutabili.
Impatti ed elementi virtuosi	Seppure le forze lavoro e quelle sindacali abbiano un potere limitato e minoritario rispetto alla proprietà, tuttavia esercitano un importante potere di informazione e di consultazione, nonché il diritto di veto in decisioni per loro dannose quali localizzazioni all'estero, chiusure di impianti, fusioni e acquisizioni aziendali. Anche in virtù dell'applicazione di tale principio, la Germania vanta uno dei minori tassi di disoccupazione e maggiori garanzie salariali e tutele sociali per i lavoratori.
Criticità	Tuttavia, questi vantaggi non si verificano quando la rappresentanza è nominata dai sindacati e non eletta dai lavoratori. In altre parole, l'apporto dei lavoratori all'azienda tramite esperienze di codeterminazione è fruttuosa quando i rappresentanti dei lavoratori nel Cda di un'azienda sono scelti dai lavoratori stessi e non sono indicati dalle organizzazioni sindacali.

I paesi che adottano forme di cogestione presentano una migliore performance negli otto indicatori utilizzati da Eurostat per misurare il progresso in confronto ai cinque principali obiettivi Europa 2020, che sono:

- a) percentuale del 75% di occupati sulla popolazione dai 20 ai 64 anni;
- b) spese per ricerche e sviluppo pari a 3% del Pil;
- c) raggiungimento dei traguardi europei 20-20-20 (20% di tagli alle emissioni di gas inquinanti; 20% di energie rinnovabili sul totale e 20% di riduzione dei consumi di energia);
- d) la percentuale di uscita dalla scuola primaria sotto al 10% e almeno il 40% della popolazione dai trenta ai trentaquattro anni con una laurea;
- e) almeno 20 milioni di persone fuori dal rischio di povertà e di esclusione.

Un secondo caso studio emerso dal Feltrinelli Camp “Next Generation Labour” è quello della John Lewis Partnership (Paranque & Willmott 2014). In questo caso, il principio di codeterminazione emerge all’interno di un’impresa privata, attraverso la creazione del consiglio di partnership, che coinvolge personale e lavoratori nella gestione della governance aziendale, anche attraverso l’attribuzione di diritti di voto e la possibilità di rimuovere il *chairman* dell’azienda. Lo statuto della John Lewis Partnership indica, come obiettivo dell’impresa, “la felicità di tutti i suoi membri, attraverso il loro impiego soddisfacente e utile in un’impresa di successo”. A questo meccanismo di democrazia interna all’azienda si accompagna una compartecipazione sostanziale, da parte dei lavoratori, ai profitti realizzati durante l’anno fiscale. Recita infatti lo statuto: “Dal momento che la partnership è di proprietà fiduciaria di ogni membro, tutti condividono le responsabilità nella proprietà così come i suoi guadagni; profitto, conoscenza e potere”. In base a questo principio, ogni anno, fino al 2020, sono stati distribuiti ai lavoratori bonus economici in linea con i profitti aziendali.

Durante i lavori del Feltrinelli Camp “Next Generation Labour”¹⁰ è emersa, da parte del gruppo di lavoro sul principio di codeterminazione, l’esigenza di allargarlo al di fuori dell’impresa. La democrazia aziendale è auspicata nella fase di passaggio verso l’economia digitale e 4.0, in quanto permette di rendere partecipi i lavoratori alle decisioni dell’azienda su temi strategici quali l’innovazione di processo, corresponsabilizzandoli rispetto all’adozione di nuova tecnologia e condividendo con loro i guadagni dell’implementazione. Tuttavia, limitare il processo decisionale *all’interno* dell’impresa rischia di non incidere su quella che è la responsabilità dell’azienda rispetto all’ambiente circostante; in particolare, nella transizione verde appare fondamentale ridurre le esternalità negative, come l’inquinamento o le emissioni di CO₂. Per questo, il gruppo di lavoro ha proposto di ibridare il meccanismo di co-decisione con meccanismi partecipativi a livello locale, in cui oltre agli interessi dell’azienda siano rappresentati gli interessi ambientali della comunità locale circostante.

Nome del progetto	JOHN LEWIS PARTNERSHIP
Luogo di intervento	UK
Attuatore (chi lo fa e con chi)	Impresa privata.
Modalità di attuazione (spiegazione casi studio)	compartecipazione dei lavoratori alla governance aziendale; redistribuzione dei profitti annuali tra i lavoratori.
Beneficiari	Tutta la popolazione lavoratrice.
Costi e risorse per l’attuazione	Costi lato impresa non valutabili.
Impatti ed elementi virtuosi	La Jlp rappresenta un caso di successo rispetto alla codeterminazione d’impresa; si tratta, infatti, di una delle maggiori imprese del Regno Unito, <u>quarta</u> per volumi di vendite tra le imprese non pubbliche. I lavoratori partecipano alla governance aziendale attraverso un organo collegiale che ha anche il potere di rimuovere il presidente dell’azienda; inoltre, parte dei profitti aziendali viene redistribuito annualmente ai lavoratori.
Criticità	Si tratta di un caso in cui i lavoratori sono stati cooptati dai vertici aziendali. Inoltre, l’accordo è su base volontaristica.

¹⁰ <https://fondazionefeltrinelli.it/eventi/nextgenerationlabour/>

2. Le politiche attive del lavoro per investire nelle competenze e rendere più inclusivo il mercato del lavoro

Il mondo del lavoro italiano si presenta alla sfida della doppia transizione con alcuni ritardi importanti. Come evidenziato, nella transizione sarà necessario uno sforzo di adattamento che comporterà l'*upskilling* e il *reskilling* di alcuni dei lavoratori nei settori che sono più a rischio perché fronteggiano l'introduzione di nuova tecnologia o il ridimensionamento di alcuni settori. Normalmente, questo genere di adattamento è sostenuto dalle politiche attive del lavoro. È necessario sfruttare le opportunità delle nuove tecnologie digitali per promuovere politiche attive che siano in grado di fornire servizi adeguati alle esigenze del mercato del lavoro. In particolare, l'approccio *digital first*, presente in alcuni paesi continentali, consente di gestire elevati flussi d'ingresso coniugando alti livelli di servizio, e crea diversi canali di servizio rispetto alle capacità digitali degli utenti.

2.1. DIGITAL FIRST E RIFORMA PER I SERVIZI PER L'IMPIEGO

Il Recovery Plan punta a rafforzare dal punto di vista infrastrutturale e tecnologico i Centri per l'impiego, al fine di trasformare le strutture pubbliche esistenti in punti di riferimento fondamentali sul territorio. Tuttavia, occorre domandarsi quale direzione debba prendere la ristrutturazione di questi servizi. Oggi i centri di impiego pubblici raccolgono circa 10.000 offerte. Al paragone, piattaforme come Indied e Easy Job riescono ad avere un bacino di circa 12 milioni di accessi e 120.000 offerte di lavoro postate ogni mese: sono quindi in grado di realizzare un incontro tra domanda e offerta quasi dodici volte più alto di quello che riesce a raggiungere l'attore pubblico nel suo complesso. S'impone il tema della ricerca di una nuova sinergia tra sportelli pubblici e attori privati, all'insegna dell'integrazione e della complementarità.

L'obiettivo primario dovrebbe essere quello di abbattere i sistemi di competizione tra centri pubblici e privati. Se si convenzionassero entrambe le entità sul territorio e si appaltassero i servizi che il cen-

tro dell'impiego non riesce ancora a garantire, la qualità dei servizi potrebbe migliorare esponenzialmente. Se, inoltre, s'insistesse sullo sviluppo del servizio pubblico e sulla convenzione pubblico-privato, sarebbe forse possibile aggredire il problema del divario delle prestazioni a livello regionale. Infatti c'è una disparità enorme di organizzazione e risultati, tanto che oggi non è possibile garantire lo stesso servizio (minimo di qualità) su tutto il territorio nazionale. Le piattaforme di ricerca di lavoro pubbliche e private si muovono secondo una logica diversa, sicché svolgono funzioni potenzialmente complementari. Le seconde seguono una logica di mercato, mentre le prime mirano all'inclusione. In particolare, le strutture pubbliche dovrebbero avere un legame con aspetti inevitabilmente assenti in quelle private, come i sussidi, o per esempio nel legare la ricerca di lavoro a misure di sostegno del reddito e alla formazione.

Come emerso dai lavori del working group dedicato, nell'ambito dell'European Feltrinelli Camp Next Generation Labour, la sfida è implementare un modello di governance tarata sugli arcipelaghi produttivi italiani – così come sono identificati nel PNRR - che ha l'obiettivo di coordinare gli attori che hanno un ruolo chiave nel mercato del lavoro locale per garantire e ottimizzare l'inclusione nel mercato del lavoro.

Una unità di coordinamento che si colloca a livello regionale potrebbe includere i seguenti attori:

- a) dati di analisi e di previsione dell'andamento del mercato del lavoro;
- b) centri di formazione privati e pubblici;
- c) Le aziende del territorio, che compongono l'arcipelago produttivo del territorio.

Nel sistema a rete che si potrebbe costruire gli enti di analisi potrebbero mettere a disposizione degli altri partner le loro previsioni circa gli andamenti occupazionali del mercato del lavoro; le aziende potrebbero beneficiare di questi spunti e portare le loro esigenze di inquadramento di forza lavoro; i centri di formazione potrebbero assistere i

lavoratori sulla base degli input delle altre due parti per avviare corsi profilati di skilling e re-skilling.

Per essere innovativo, questo servizio dovrebbe far riferimento a una piattaforma nazionale, gestita da un centro informatico da incardinare nel Ministero del Lavoro. Questo consentirebbe di mettere in comunicazione e integrare tutti i siti e le piattaforme esistenti di job matching e di formazione regionali pubblici e privati (es. jobiri, ioLavoro ecc.). Questo permetterebbe di amplificare il matching e le opportunità di lavoro e formazione a livello nazionale.

Ecco alcune “buone pratiche” nella transizione digitale dei Pes (Public Employment Services) che i servizi italiani potrebbero considerare:

- In Spagna, durante il blocco dovuto alla pandemia, gli uffici di collocamento locali hanno fatto molto affidamento sul portale di lavoro online, un numero verde per le persone in cerca di lavoro e lo “sportello virtuale” attivato per adattare i servizi alle restrizioni causate dal Covid-19.
- Il Pes cinese ha adottato l’interazione a distanza tra consulenti e clienti utilizzando un sistema di chat online, “WeChat Official Accounts”, che è stato introdotto prima della pandemia.
- Il Pes indiano e quello uruguaiano hanno incoraggiato la registrazione delle persone in cerca di lavoro e hanno proposto l’elenco dei posti vacanti utilizzando i portali di lavoro sul web, che hanno anche fornito l’accesso alla formazione e alle fiere del lavoro online.
- Durante il lockdown, il Pes dei Paesi Bassi ha organizzato riunioni video e condotto webinar con i clienti.

Vi sono esempi interessanti a cui guardare. Uno è quello del **Lanbide**, nei **Paesi Baschi**, e altri ci vengono dall’Australia, dove il personale dei servizi per i datori di lavoro si impegna nel marketing inverso: li aiuta a formulare posizioni lavorative che non sono ancora state pubblicate e della cui necessità potrebbero non essere pienamen-

te consapevoli. In Germania, la Bundesagentur aiuta le Pmi a creare posti vacanti o ad amministrare altri servizi di risorse umane. Il Spi tedesco forma anche personale specializzato per assistere nel collocamento degli apprendisti, lavorando sia con i datori di lavoro che con i nuovi entranti nel mercato.

Nome del progetto	SERVIZIO PER L'IMPIEGO AUSTRALIANO
Luogo di intervento	Australia
Attuatore (chi lo fa e con chi)	Centri per l'impiego.
Modalità di attuazione (spiegazione casi studio)	Il personale dei servizi per i datori di lavoro si impegna nel marketing inverso per aiutare a formulare posizioni lavorative che non sono ancora state pubblicate e di cui le imprese potrebbero non essere pienamente consapevoli di aver bisogno.
Beneficiari	Disoccupati.
Costi e risorse per l'attuazione	Stessi costi dei normali centri per l'impiego.
Impatti ed elementi virtuosi	Inserimento lavorativo e formazione, creazione nuove opportunità di lavoro.
Criticità	

Nome del progetto	LANBIDE
Luogo di intervento	Paesi Baschi
Attuatore (chi lo fa e con chi)	Centri per l'impiego.
Modalità di attuazione (spiegazione casi studio)	Fornisce un piano comprensivo di più servizi e personalizzato sulle esigenze del singolo lavoratore. Comprensivo, perché ogni persona è sostenuta pienamente attraverso tutto il processo di ricerca di lavoro: consigli, guida, assistenza con formazione personalizzata e supporto per iniziare la propria attività. Personalizzato, perché i piani individuali sono ritagliati su ogni profilo professionale.
Beneficiari	Tutta la popolazione.
Costi e risorse per l'attuazione	Secondo l'Oecd, il governo basco spende circa 1,3% del Gdp in politiche per il lavoro; di questo budget, il 41% è speso in politiche attive.
Impatti ed elementi virtuosi	Favorire ricerca lavoro e attività imprenditoriale.
Criticità	

2.2. DISTRETTI DELLE CONOSCENZE PER CONNETTERE FORMAZIONE E MERCATO DEL LAVORO

Il settore pubblico, a tutti i livelli di governo, è chiamato a un ruolo di regia. Su questa base, per favorire l'incontro tra sistema dell'istruzione e

imprese, sarebbe auspicabile puntare su percorsi professionalizzanti, tesi a creare occupazione ad alto valore aggiunto nei settori ICT e nell'innovazione delle filiere presenti nei territori. Un esempio di eccellenza in Italia è quello degli Istituti tecnici superiori in Emilia-Romagna. Si tratta di percorsi di formazione biennale post diploma non universitaria, che si propongono di rispondere alle necessità delle imprese in termini di innovazione e specializzazioni. La struttura degli Its è stata costruita da sette fondazioni che operano sul territorio e a cui partecipa sia il settore privato, tramite le imprese, sia quello pubblico, tramite enti di formazione e ricerca come istituti scolastici e università, ma anche tramite enti locali.

Il piano e l'offerta formativa sono cresciuti negli ultimi anni, passando da 27 percorsi nel biennio 2020-2022, a ben 34 per quello 2021-2023. Nel corso del solo 2021, la Regione Emilia Romagna ha stanziato ben 5 milioni per questo progetto.

Gli ITS offrono percorsi di formazione ben strutturati e volti all'apprendimento di competenze utili alle imprese del territorio: non sorprende quindi che circa l'80% dei diplomati abbia trovato un impiego a meno di dodici mesi dal diploma, e che oltre il 92% abbia reperito un'occupazione in linea con la formazione ricevuta. L'offerta formativa delle sette fondazioni Its spazia dalla mobilità sostenibile (logistica e mobilità delle persone e delle merci), alle nuove tecnologie per il Made in Italy in ambito agroalimentare, dalle nuove tecnologie medico sanitarie, a quelle di meccanica, mecatronica, motoristica e packaging, dalle tecnologie energetiche, a quelle per i beni culturali e il turismo.

Il modello degli ITS prevede la presenza massiccia di professionisti provenienti dal mondo industriale tra i docenti. Inoltre, nel corso dei due anni di formazione agli studenti è data l'opportunità di svolgere un'esperienza di tirocinio nelle imprese, anche con sede estera.

Il percorso di formazione è rivolto a chiunque sia in possesso di un diploma di maturità di scuola secondaria superiore o a chi possieda un diploma di Istruzione e formazione professionale e che abbia frequentato un Ifts (corso integrativo di Istruzione e formazione tecnica superiore)

Nome del progetto	ITS
Luogo di intervento	Emilia-Romagna
Attuatore (chi lo fa e con chi)	Università, Scuole, Imprese, Enti Locali.
Modalità di attuazione (spiegazione casi studio)	Due anni di formazione post diploma volta all'acquisizione di competenze necessarie alle imprese presenti sul territorio.
Beneficiari	Diplomati.
Costi e risorse per l'attuazione	5 milioni l'anno.
Impatti ed elementi virtuosi	Inserimento lavorativo facilitato e indirizzato dalle imprese stesse tramite le Fondazioni Its.
Criticità	Impatto locale, necessità di svilupparlo anche in altre regioni.

Infine, dal percorso Scenario Open Lab “Uomo/Macchina” è emersa con forza la necessità di ridefinire un sistema di politiche passive del lavoro che sappiano affiancare le soluzioni di politiche attive sopra descritte. Bisogna trovare un equilibrio virtuoso tra un **repurposing del reddito di cittadinanza su base “modulare”** e l’implementazione di misure anticicliche di riassorbimento della disoccupazione, come i **piani di lavoro garantiti**.

3. Nuovi sistemi di tutela

Come richiamato nella sezione 3, la doppia sfida della transizione digitale e verde, unita al processo verso l’industria 4.0, creerà esuberanti in specifici settori industriali e lavorativi particolarmente esposti ai fenomeni di *skills-biased technological change* e di *routine-biased technological change*. Una parte della risposta di policy farà leva sulle politiche attive del lavoro e sull’educazione. Non possiamo però aspettarci che un miglior matching tra domanda e offerta lavorativa possa attutire completamente i potenziali impatti negativi delle trasformazioni del lavoro. Per questo, ripensare i sistemi di tutela in modo da minimizzare gli attriti nella transizione, tra differenti occupazioni, creando un mix più bilanciato tra la componente attiva e passiva delle politiche del lavoro risulta un ambito di intervento strategico.

3.1. REDDITO DI CITTADINANZA MODULARE

Oggi il reddito di cittadinanza è pensato in prevalenza come misura di contrasto alla povertà, con una parte di politica attiva generalmente considerata debole (Baronio e Marocco 2018). Si tratta di un elemento importante nel sistema di welfare italiano, perché copre una categoria di cittadini generalmente esclusa da questo tipo di politiche. E va visto nel suo complesso, quindi insieme ad altri elementi introdotti nell'ultimo decennio, tra cui i sussidi di disoccupazione universali e l'estensione della cassa integrazione al di fuori dell'industria (attuati nel 2015). E, più di recente, l'introduzione dell'assegno unico per le famiglie.

Ad oggi, l'incentivo a cercare nuovo lavoro proviene prevalentemente dalla condizionalità posta sullo strumento, che prevede la sospensione del reddito se venga rifiutata un'offerta di lavoro "congrua". La parte propriamente di politica attiva, che fa perno sulla figura del navigator, sotto la direzione di Anpal servizi, è ritenuta generalmente debole (Baldini e Gori 2019), e pertanto presenta uno scarso incentivo alla ricerca attiva di lavoro. Una delle proposte emerse nel percorso di workshop è quella di Stefano Sacchi¹¹, che propone un repurposing del reddito di cittadinanza su base "modulare". La nuova misura dovrà comporsi di tre elementi:

- a) consentire che reddito di lavoro e reddito di cittadinanza siano cumulativi, almeno per un periodo transitorio in cui il richiedente riesca a rendersi autonomo;
- b) l'integrazione con misure attive di sostegno al ricevente, che permettano di affrontare le cause della mancata autonomia, come quelle legate alla formazione, o alla conciliazione rispetto a impegni familiari;
- c) consentire di coprire sia gli attuali percettori di reddito, sia i flussi nella disoccupazione che possiamo aspettarci nella transizione digitale e verde, specialmente lavoratori che sono outsider rispetto alle categorie protette dalle tutele tradizionali.

¹¹ <http://www.alleanzacontrolapoverta.it/le-news/ArtMID/813/ArticleID/2316>

Inoltre, nel contesto post-pandemico, possiamo aspettarci lavoratori con un profilo atipico rispetto ai correnti percettori di reddito di cittadinanza: in particolare, coloro che hanno perso l'occupazione ma non hanno accesso a sussidi di disoccupazione, come gli autonomi, oppure li hanno esauriti, o ancora che lavorano, ma hanno un reddito troppo basso.

3.2. PIANI DI LAVORO GARANTITI (COME MISURA ANTICICLICA PER RIASSORBIRE LA DISOCCUPAZIONE)

I piani di lavoro garantiti¹² sono una misura teorizzata dalla Modern Monetary Theory (MMT) che unisce la componente attiva delle politiche del lavoro con la funzione di investimento pubblico, in funzione (prevalentemente) anticiclica. Con i Piani di lavoro garantiti, il governo crea posti di lavoro per disoccupati di lungo periodo (a partire dai dodici mesi) che si dichiarino disponibili a ricevere offerte congrue in questo senso. La misura è universale e prevede che tutti prendano lo stesso salario, stabilito per legge dal governo nazionale, come avviene con il salario minimo.

Oltre a fornire formazione e assistenza nella ricerca di un lavoro, lo stato garantisce un lavoro retribuito (anche pagato al 100% dal livello centrale o dagli enti locali). I partecipanti iniziano con un corso preparatorio di due mesi, che include formazione individuale, consulenza e, in alcuni casi, il supporto dei servizi sociali (assistenti sociali, medici del lavoro e psicologi esperti), nel tentativo di rimuovere le cause della disoccupazione. Saranno quindi aiutati a trovare un lavoro nel settore privato, adeguato e sovvenzionato, o supportati a creare un lavoro basato sulle loro competenze e sulla loro conoscenza dei bisogni della loro comunità. La misura ha un funzionamento “a fisarmonica”: si espande durante i periodi di recessione (in corrispondenza dei picchi di disoccupazione) e si contrae durante i periodi di espansione economica. In questo senso, assume un'importante funzione macro-economica, quella di fornire stabilizzazione inter-temporale.

¹² Anche conosciuti come “datore di lavoro di ultima istanza” (Employer of Last Resort, ELR)

Tale meccanismo, se introdotto, inoltre permetterebbe di limitare la corsa al ribasso sui salari: i lavoratori potrebbero essere attratti da un altro datore di lavoro (magari un privato o un altro ente pubblico) che offrisse loro un salario superiore e a quel punto uscirebbero dal programma. In questo senso, il salario fisso funge da incentivo in-built per la ricerca di lavoro autonoma. In questo senso, secondo L. Randall Wray, esponente della MMT, lo scopo dello strumento di policy è quello di incentivare le persone a “non vivere di rendita”. Così la misura verrebbe posta al riparo da alcune obiezioni che vengono mosse agli investimenti pubblici. In primo luogo, il fatto che il governo sovvenzioni posti di lavoro già esistenti nel mercato privato, invece di crearne, evita il *crowding-out*, l’effetto di sostituzione rispetto all’investimento privato, che potrebbe conseguire a piani di investimento pubblico. In secondo luogo, il salario fisso serve a incentivare la ricerca di lavoro nel mercato del lavoro tradizionale.

Nome del progetto	PIANI DI LAVORO GARANTITI
Luogo di intervento	Austria
Attuatore (chi lo fa e con chi)	Stato, Imprese.
Modalità di attuazione (spiegazione casi studio)	Lavoro sussidiato dallo stato per disoccupati (da più di dodici mesi), con periodi di formazione per l’inserimento in azienda.
Beneficiari	Disoccupati.
Costi e risorse per l’attuazione	29.000 euro annui a persona; il costo dell’assegno di disoccupazione sarebbe di 30.000.
Impatti ed elementi virtuosi	Inserimento lavorativo e formazione, acquisizione competenze.
Criticità	

3.3. SALARIO MINIMO

Nell’Unione europea, in ventuno dei ventisette paesi membri è stato già introdotto il salario minimo legale. L’Italia è uno degli stati che mancano all’appello. Già dispone di salari minimi, ma vengono stabiliti per settori di produzione e sono negoziati attraverso la contrattazione collettiva tra le parti sociali. Il salario minimo legale ha invece un **campo di applicazione universale**. Solo in corrispondenza di un salario minimo applicato universalmente si parla di **salario minimo legale**.

La Germania è un paese in cui il salario minimo legale è stato introdotto solo di recente; secondo una memoria Inapp¹³, prima di questa legge in Germania circa il 40% dei lavoratori subordinati non erano coperti da alcuna misura di salario minimo, in quanto non garantiti da contrattazione collettiva; con la sua introduzione le disuguaglianze si sono ridotte: rispetto ai lavoratori nei primi due decili di salario, la crescita salariale nel periodo 2014-2015 (quando è stata introdotta la misura) è stata di +27% e +14%.

In Italia si parla da anni della possibilità di introdurre un salario minimo, ma il progetto è rimasto finora lettera morta per le perplessità avanzate dalle organizzazioni di interesse, sia dal lato datoriale sia da quello sindacale. Sull'adozione di questa politica pesano le attuali, notevoli, differenze salariali tra i diversi settori: come rileva l'Istat in una memoria depositata in commissione Lavoro al Senato, “nel complesso dell'economia, la retribuzione oraria lorda varia da un minimo di 6,15 euro degli operai agricoli con la qualifica più bassa a un massimo di 56,85 euro per le figure apicali del settore del credito. Il valore medio è pari a 14 euro e quello mediano è 12,57 euro”.

Secondo le stime Inapp, l'introduzione di una misura di salario minimo legale di 9 euro lordi all'ora costerebbe all'Italia 6,7 miliardi di euro complessivi, e andrebbe a coprire il 21,2% degli occupati (in media) con contratti sia a tempo determinato sia indeterminato. Se i costi, in termini aggregati, appaiono contenuti, occorre però considerare gli effetti della misura per territorio e per dimensione d'impresa. Le imprese che hanno i salari minimi più bassi sono di piccole dimensioni (sotto ai cinquanta occupati) e sono generalmente concentrate nel Sud Italia. Secondo Inapp, questo potrebbe risultare in una riduzione o sotto-dichiarazione delle ore lavorate. Un secondo effetto negativo di una simile misura potrebbe essere quello di incentivare la sottoccupazione: in particolare, i datori di lavoro potrebbero avere incentivi ad aumentare il numero di part-time involontari, fenomeno già presente

13 <https://www.inapp.org/it/inapp-comunica/notizie/la-prospettiva-inapp-sul-salario-minimo>

con numeri significativi in Italia e che riguarda in particolare donne e outsider del mercato del lavoro.

L'introduzione del salario minimo universale avrebbe effetti positivi come la riduzione delle disparità di trattamento economico tra categorie, perché uniformerebbe i salari e permetterebbe una copertura universale delle politiche di salario minimo. Si tratterebbe, inoltre, di una misura di contrasto al fenomeno della working poverty, a costo ridotto. Nel contesto italiano, una iniziativa simile presenta anche rischi, dovuti alle specificità territoriali e del tessuto produttivo italiano, in quanto esso è caratterizzato, da una parte, dal micro dimensionamento delle aziende e, dall'altra, dalle forti disparità tra Nord e Sud. Proprio al Sud si concentrano le imprese che risulterebbero più fragili dinanzi a una misura simile. La possibile introduzione di un salario minimo va pertanto considerata nel contesto di un policy mix o di un pacchetto di misure che permettano:

- a) di evitare che la misura sia assorbita attraverso un aumento del lavoro in nero;
- b) di evitare che la misura si traduca in costi per la crescita di territori economicamente meno sviluppati;
- c) di evitare un ricorso a sottoccupazione e part-time involontari per fare fronte ai costi della misura.

Nome del progetto	SALARIO MINIMO SOPRA IL 60% DELLA RETRIBUZIONE MEDIANA
Luogo di intervento	Francia, Portogallo, Slovenia, Romania
Attuatore (chi lo fa e con chi)	Governo
Modalità di attuazione (spiegazione casi studio)	Forte decontribuzione a favore dei datori in modo da riportare il costo del lavoro netto nella media.
Beneficiari	Tutta la popolazione lavoratrice dipendente.
Costi e risorse per l'attuazione	6,7 miliardi di euro (salario minimo legale di 9 euro lordi/h).
Impatti ed elementi virtuosi	Riduzione delle disparità economiche tra categorie; copertura universale della politica di salario minimo; costi contenuti.
Criticità	Possibile impatto negativo su micro- e piccole imprese; possibile impatto negativo a livello territoriale; possibile incentivo (indiretto) per sottoccupazione.

Bibliografia

- Acemoglu, D., & Autor, D. (2011), “Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings”, In “Handbook of Labor Economics”, 4 (16082), pp. 1043-1171. ([http://dx.doi.org/10.1016/S0169-7218\(11\)02410-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0169-7218(11)02410-5)).
- Arntz, M., Gregory, T., Lehmer, F., Matthes, B., & Zierahn, U. (2017), “Technology and Jobs in the Fourth Industrial Revolution”, in “Iza Workshop: Labor Productivity and the Digital Economy”, 6, (https://conference.iza.org/conference_files/MacroEcon_2017/gregory_t8580.pdf).
- Autor, D., Katz, L. F., Kearney, M. S. (2006), “The Polarization of the US Labor Market”, in “American Economic Review”, 96(2), pp. 189-194 (DOI: 10.1257/000282806777212620).
- Autor, D. H., Dorn, D. (2009), “Inequality and Specialization: The Growth of Low-Skill Service Jobs in the United States”, in “Nber Working Paper Series”, 15150 (https://kooperationen.zew.de/fileadmin/user_upload/Redaktion/DFGFLEX/ws09_Dorn.pdf).
- Autor, D. H., Levy, F., & Murnane, R. J. (2003), “The Skill Content of Recent Technological Change: an Empirical Exploration”, in “The Quarterly journal of economics”, 118(4), pp. 1279-1333 (https://www.nber.org/system/files/working_papers/w8337/w8337.pdf).
- Baldini, M., Gori, C. (2019), “Il reddito di cittadinanza”, in “il Mulino”, 68(2), pp. 269-277.
- Cainarca, G. C., Sgobbi, F. (2009), “Quanto paga studiare? La relazione fra istruzione e retribuzione in Italia”, in “Economia Politica”, 26(1), pp. 53-84 (<https://bit.ly/3GaDFIL>).
- Calvino, F., Criscuolo, C., Marcolin, L., Squicciarini, M. (2018), “A taxonomy of digital intensive sectors”, in “Oecd Science, Technology and Industry”, Working Papers 2018/4 (<https://bit.ly/3D5dwJ3>).
- Caroleo, F. E., Pastore, F. (2015), “Overeducation: A disease of the school-to-work transition system”, in Coppola, G., O’Higgins, N. (edd.), *Youth and the Crisis. Unemployment, education and health in Europe*, Routledge, London (<http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.4040.8489>).

- Cheng, Y., Awan, U., Ahmad, S., Tan, Z. (2021), “How do technological innovation and fiscal decentralization affect the environment? A story of the fourth industrial revolution and sustainable growth”, in “Technological Forecasting and Social Change”, 162, 120398 (<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.120398>).
- Cirillo, V., Guarascio, D. (2015), “Jobs and Competitiveness in a Polarised Europe”, in “Intereconomics”, 50(3), pp. 156-160 (<https://bit.ly/3riQRH8>).
- Claeys, G., Tagliapietra, S., Zachmann, G. (2019), “How to make the European Green Deal work”, in “Bruegel”, 13 (https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/11/PC-13_2019-151119.pdf).
- Crouch, C. (2019). *Se il lavoro si fa gig*. Il Mulino, Bologna.
- Dickens, R., Manning, A. (2004), “Has the national minimum wage reduced UK wage inequality?”, in “Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)”, 167(4), pp. 613-626 (<https://www.jstor.org/stable/3559879>).
- European Commission. Directorate General for Economics and Financial Affairs (2018), *Country Report Italy 2018* (<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2018-european-semester-country-report-italy-en.pdf>).
- Gallie, D. (ed.) (2009), *Employment regimes and the quality of work*, Oxford University Press, Oxford.
- Goos, M., Manning, A., Salomons, A. (2009), “Job Polarization in Europe”, in “American Economic Review”, 99(2), pp. 58-63 (DOI: 10.1257/aer.99.2.58).
- Goos, M., Manning, A. (2007), “Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain”, in “The Review of Economics and Statistics”, 89(1), pp. 118-133 (<https://doi.org/10.1162/rest.89.1.118>).
- Lai, J., Widmar, N. O. (2021), “Revisiting the Digital Divide in the Covid-19 Era”, in “Applied Economic Perspectives and Policy”, 43(1), pp. 458-464 (<https://doi.org/10.1002/aep.13104>).
- Lasi, H., Fettke, P., Kemper, H. G., Feld, T., & Hoffmann, M. (2014), “Industry 4.0”, in “Business & Information Systems Engineering”,

- 6(4), pp. 239-242 (<https://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1293&context=bise>).
- Levy, D., Scully, M. (2007), “The Institutional Entrepreneur as Modern Prince: The Strategic Face of Power in Contested Fields”, in “Organization studies”, 28(7), pp. 971-991 (<https://bit.ly/318M2Fx>).
- Lordan, G., Neumark, D. (2018), “People versus machines: The impact of minimum wages on automatable jobs”, in “Labour Economics”, 52, pp. 40-53 (<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2018.03.006>).
- Manacorda, M., Petrongolo, B. (2006), “Regional Mismatch and Unemployment: Theory and Evidence from Italy, 1977–1998”, in “Journal of Population Economics”, 19(1), pp. 137-162 (https://personal.lse.ac.uk/petrongolo/manacorda_petrongolo_jpop.pdf).
- Maifreda, G. (2007), *La disciplina del lavoro. Operai, macchine e fabbriche nella storia italiana*, Mondadori, Milano.
- Mazzolari, F., Ragusa, G. (2013), “Spillovers from High-Skill Consumption to Low-Skill Labor Markets”, in “Review of Economics and Statistics”, 95(1), pp. 74-86 (https://doi.org/10.1162/REST_a_00234).
- Mingione, E. (2020), *Lavoro: la grande trasformazione. L'impatto sociale del cambiamento del lavoro tra evoluzioni storiche e prospettive globali*. “Annali”, n. LIV, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.
- Mise Decreto direttoriale 29 gennaio 2018 (<https://bit.ly/3xvWPW2>).
- Mishel, L., Schmitt, J., Shierholz, H. (2013), “Assessing the Job Polarization Explanation of Growing Wage Inequality”, in “Economic Policy Institute”, Working Paper (<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.397.8736&rep=rep1&type=pdf>).
- Montanarella, L., Panagos, P. (2021), “The relevance of sustainable soil management within the European Green Deal”, in “Land Use Policy”, 100, 104950 (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837720304257>).
- Musso, S. (2020), “Le trasformazioni del lavoro nelle rivoluzioni industriali”, In Enzo Mingione (a cura di), *Lavoro: la grande trasformazione*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.
- Nangoy, R., Mursitama, T., Setiadi, N., Pradipto, Y. (2020), “Creating sustainable performance in the fourth industrial revolution era:

- The effect of employee's work well-being on job performance", in "Management Science Letters", 10(5), pp. 1037-1042 (<http://dx.doi.org/10.5267/j.msl.2019.11.006>).
- O'Brady, S. (2021), "Fighting precarious work with institutional power: Union inclusion and its limits across spheres of action", in "British Journal of Industrial Relations" (<https://doi.org/10.1111/bjir.12596>).
- Oecd (Ocse), Rapporto economico (2019) (<https://www.oecd.org/economy/euro-area-and-european-union-economic-snapshot/>).
- Oesch, D., Rodríguez Menés, J. (2011), "Upgrading or polarization? occupational change in Britain, Germany, Spain and Switzerland, 1990–2008", in "Socio-Economic Review", 9(3), pp. 503-531 (<http://dx.doi.org/10.1093/ser/mwq029>).
- Paranque, B., Willmott, H. (2014), "Cooperatives – saviours or gravediggers of capitalism? Critical performativity and the John Lewis Partnership", in "Organization", 21(5), pp. 604-625 (<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1019.1407&rep=rep1&type=pdf>).
- Pianta, M., & Lucchese, M. (2020), "Rethinking the European Green Deal: An industrial policy for a just transition in Europe", in "Review of Radical Political Economics", 52(4), pp. 633-641 (<https://doi.org/10.1177%2F0486613420938207>).
- Polavieja, J. G. (2005), "Flexibility or polarization? Temporary employment and job tasks in Spain", in "Socio-Economic Review", 3(2), pp. 233-258 (<http://www.iae.csic.es/investigadorsMaterial/a9297123448archivoPdf59175.pdf>).
- Popkova, E. G., Ragulina, Y. V., Bogoviz, A. V. (Edd.), (2019). *Industry 4.0: Industrial Revolution of the 21st Century*, Springer, New York.
- Sarfati, H. (2020), "Organisation for Economic Co-operation and Development. The future of work: OECD employment outlook", Paris, France.
- Sartori, A. (2013). *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

- Silva, F., Ninni, A. (2019). *Un miracolo non basta. Alle origini della crisi italiana tra economia e politica*. Donzelli Editore, Roma.
- Xu, M., David, J. M., Kim, S. H. (2018), “The Fourth Industrial Revolution: Opportunities and Challenges”, in “International Journal of Financial Research”, 9(2), pp. 90-95 (<https://doi.org/10.5430/ijfr.v9n2p90>).
- Vallas, S., Prener, C. (2012), “Dualism, Job Polarization, and the Social Construction of Precarious Work”, in “Work and Occupations”, 39(4), pp. 331-353 (<https://bit.ly/3p4N5hT>).

Territori, luoghi di opportunità? Governance partecipata, diritto all’abitare e rigenerazione¹

“L’allarme per il bosco che muore, i deserti che avanzano, i mari che si atrofizzano, il territorio che si degrada, le risorse energetiche che si sprecano e si sostituiscono con energie incontrollabili, i cibi adulterati, le metropoli invivibili, le specie animali e vegetali che si estinguono, l’atmosfera che viene inquinata, le acque che scarseggiano e non sono più pulite, le monoculture che devastano ambienti sociali e naturali un tempo equilibrati, l’agricoltura trasformata in campo di applicazione pesante della chimica, la stessa possibilità di manipolazione genetica... messo insieme alla consapevolezza che milioni di persone muoiono annualmente anche in ‘tempi di pace’ per gli effetti devastanti della normalità fisiologica del cosiddetto sviluppo (fame, malattie, urbanesimo selvaggio, rapina di materie prime, etc.): si genera da qui non tanto la rivendicazione di un go-

¹ Questo capitolo presenta la rielaborazione dei risultati del percorso di ricerca realizzato dall’Osservatorio su città e trasformazioni urbane con la supervisione del comitato di coordinamento composto da Massimo Bricocoli (Dastu, Politecnico di Milano), Marco Ranzato (Università Roma Tre), Laura Saija (Università degli studi di Catania). Coordinamento attività di ricerca: Marianna Stori, Gaia Giongo, Niccolò Donati.

verno diverso e di una distribuzione diversa delle ricchezze tra le classi sociali all'interno delle società sviluppate, bensì una critica e autocritica radicale che coinvolge le stesse idee di progresso e di sviluppo.

Sicuramente al fondo della presa di coscienza 'verde' sta per molti versi un 'allarme', un forte bisogno di tirare il freno di emergenza (come dice Claus Offe, richiamando Walter Benjamin), decelerando e possibilmente fermando un treno in corsa verso abissi non più tanto lontani. In questo senso la 'cultura del limite' (che enfatizza la scarsità e la finitezza delle risorse, da un lato, e gli eccessi arrivati al limite, dall'altro) è un elemento essenziale e di spicco di una nuova consapevolezza morale e politica. A questa si coniuga un sedimento cospicuo, ma disincantato, degli ideali e delle lotte degli anni '60-'70. Il bisogno di ugualitarismo, di liberazione, di parità dei sessi, di comunicazione, di abbattimento di gerarchie, di giustizia sostanziale, di democrazia non solo non diminuisce sotto l'incalzare della catastrofe ecologica o nucleare, ma assume nuove forme; meno ideologiche e assolute, magari, e più attente alle utopie concrete e imperfette; meno totalizzanti e più reversibili (o 'biodegradabili'); soprattutto meno esclusive e decisamente più empiriche e pluraliste."

Alex Langer, *Il potenziale "verde" nella politica italiana*,
in "Quaderni piacentini", 1984, n. 14, pp. 19.

A. LO SCENARIO

1. Dinamiche insediative in Italia

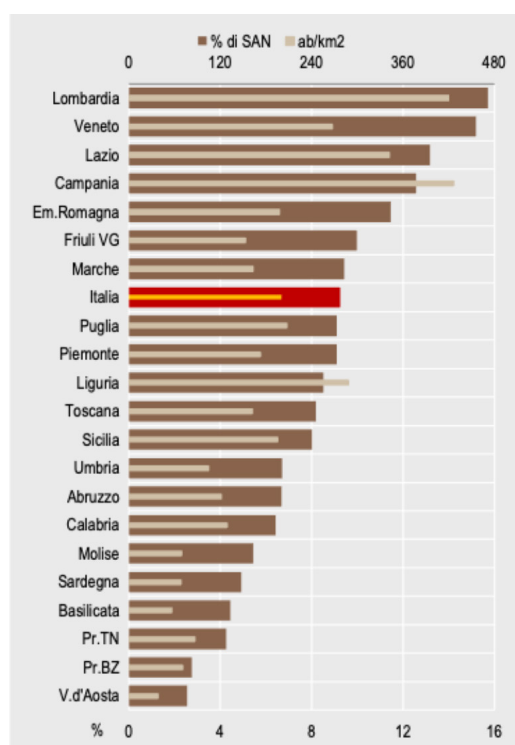
Il secondo dopoguerra coincide con il più massivo esodo di popolazione interno al territorio italiano. Le correnti migratorie muovono in parte verso le zone produttive del Centro (le aree costiere), ma soprattutto verso le “capitali” del Nord-Ovest industriale. Nonostante sia ancora in vigore la cosiddetta legge “di contenimento”, la n. 1902 del 1939 che intende dosare il più possibile i trasferimenti dalle periferie ai centri produttivi, la massiccia migrazione interna prosegue in maniera significativa fino a metà degli anni settanta (Gallo, 2011). Questo processo di *modernizzazione* avviene però in maniera disordinata, generando da una parte un gigantesco fenomeno di inurbamento, foriero di nuove sacche di marginalità sociale, e dall'altra il progressivo spopolamento delle aree interne e montane.

Negli anni ottanta, in Italia, come in molte altre parti d'Europa, inizia un processo di divergenza economica su base territoriale. Enti territoriali “centrali” attraggono produzione e quindi crescita economica, mentre enti territoriali “periferici” iniziano a rimanere indietro. Oltre

al fenomeno di divergenza economica su base geografica (tra città e campagne, per esempio), questo processo contribuisce ad aumentare il consumo di suolo dovuto alla costruzione di nuove aree residenziali.

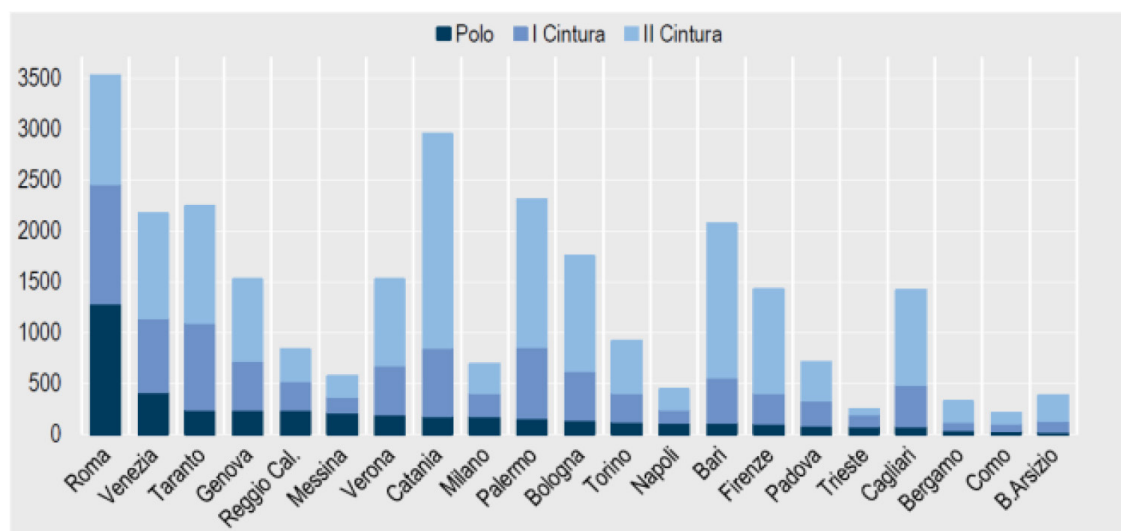
Guardando alle **dinamiche insediative in Italia**, uno dei problemi di natura territoriale più evidenti è proprio quello del consumo di suolo e la conseguente pressione esercitata sull'ambiente, dovuta all'espansione indiscriminata del territorio urbano (*urban sprawl*). In questo senso, un indicatore statistico utile a ricostruire la dinamica del fenomeno è quello della **superficie antropizzata**, le porzioni di territorio occupate da aree residenziali, commerciali e industriali, infrastrutture e altri manufatti necessari all'erogazione di servizi. A queste classi di copertura del suolo corrispondono infatti impieghi e trasformazioni spesso difficilmente reversibili della risorsa suolo. La **superficie antropizzata netta (San)** incide in media per il 9,3% del territorio nazionale, ma supera il 15% in Lombardia e Veneto (grafico sotto, in confronto alla densità abitativa). A livello nazionale, tra il 2011 e il 2017 la San è cresciuta a un ritmo più che doppio rispetto alla popolazione (il 4,5% contro circa l'1,8%).

Grafico 1: La Superficie antropizzata netta. (Fonte: Rapporto ISTAT 2020).



Sono soprattutto i **grandi centri urbani** ad attrarre popolazione, specialmente giovane, per la disponibilità di offerta di lavoro. Rispetto alle dinamiche intraurbane, però, non è il centro città ad attrarre nuovi residenti: negli ultimi anni si è infatti assistito a un aumento di spostamenti della residenza dalla grande città ai comuni limitrofi. Questo fenomeno, noto come *urban flight*, è ben evidente nel grafico, che rappresenta la superficie territoriale dei comuni polo² e dei rispettivi comuni di prima e seconda cintura (anno 2018, kmq). Un'osservazione quasi generalizzabile riguarda il fatto che la superficie territoriale del complesso dei comuni della corona più esterna supera quella della prima corona e questa a sua volta trascende la superficie del comune centro dell'area urbana.³

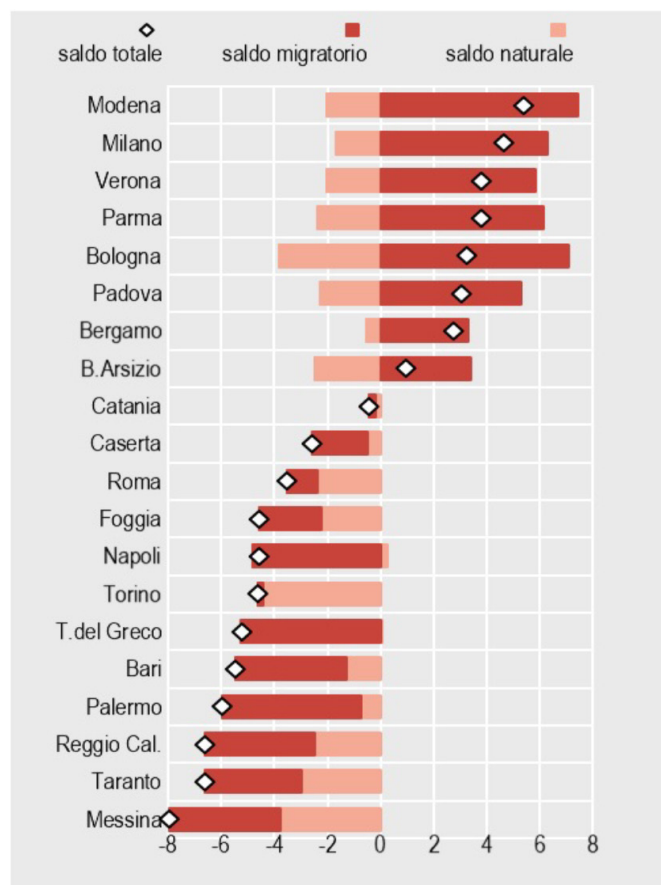
Grafico 2: Le dinamiche insediative nelle maggiori città italiane. (Fonte: Rapporto ISTAT 2020).



- 2 È definito polo un “centro di offerta di servizi”, individuato come quel comune (polo comunale) o aggregato di comuni confinanti (polo intercomunale), in grado di offrire simultaneamente tutta l’offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA (Dipartimento di Emergenza e Accettazione) di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver (servizi di media percorrenza) (Lucatelli, 2015).
- 3 Con il termine prima e seconda corona si intende una divisione fittizia dell’area metropolitana volta a identificare le fasce di comuni attorno alle città. Il termine corona può essere sostituito con il termine cintura (Istat, 2017).

Le aree urbane del Nord Italia, analogamente a quanto accadeva negli anni di forte sviluppo industriale con le cosiddette città “magnetiche” come Milano e Torino, sono caratterizzate da una forte attrattività nei confronti dei lavoratori provenienti dal territorio extraurbano. Nel caso dei sistemi locali più popolosi, si registrano saldi migratori positivi che contribuiscono a ridurre gli effetti demografici negativi dovuti al saldo naturale (nascite al netto dei decessi), spesso di segno negativo. Al contrario, molti dei sistemi locali del Sud Italia sono caratterizzati dal segno “meno” quanto al saldo naturale, ma anche quanto al saldo migratorio: sono città che perdono più popolazione di quanta riescano ad attrarne.

Grafico 3: La distribuzione della popolazione sul territorio (%). (Fonte Istat).



Guardando alle tendenze insediative interne alla superficie antropizzata, osserviamo un sostanziale aumento nella popolazione dei poli in-

tercomunali (22,7%), dei comuni di cintura (35,8%) e di quelli intermedi (11,6%). È calata invece la popolazione residente nei comuni polo e in quelli periferici (-8,1) e ultraperiferici (-5,3%). Il quadro, insomma, conferma il fatto che sempre meno persone abitano nei grandi poli urbani e nei comuni remoti, mentre in numero crescente decidono di vivere nella fascia “grigia” dei comuni di cintura e intermedi, pur lavorando spesso nei comuni di polo.

Grafico 4: Le tendenze di lungo periodo rispetto alla popolazione residente (1). (Fonte: Istat).

	2019		2011		1971		2019/2011	2011/1971
A - Polo	21246961	35.6%	21223562	35.7%	22772062	42.1%	0.1%	-6.8%
B - Polo intercomunale	2880443	4.8%	2466455	4.1%	2010151	3.7%	16.8%	22.7%
C - Cintura	22242297	37.3%	22202203	37.4%	16349192	30.2%	0.2%	35.8%
D - Intermedio	8726847	14.6%	8953282	15.1%	8022654	14.8%	-2.5%	11.6%
E - Periferico	3859505	6.5%	3671372	6.2%	3994964	7.4%	5.1%	-8.1%
F - Ultraperiferico	685435	1.1%	916870	1.5%	968184	1.8%	-25.2%	-5.3%
Totale Italia	59641488	100.0%	59433744	100.0%	54117207	100.0%	0.3%	9.8%

2. Conseguenze sociali

Se osserviamo la natura sociale del fenomeno, riscontriamo come a seconda della centralità del territorio cambi anche la popolazione che questo è in grado di attrarre. I comuni polo e i poli intercomunali risultano particolarmente attraenti per la popolazione under 25, che è presente in questi territori in misura maggiore del 25%; al contrario, i giovani nelle aree periferiche e ultraperiferiche tendono ad attestarsi intorno al 23% della popolazione. I comuni polo, così come quelli di cintura e intermedi, tendono a essere particolarmente attraenti per la popolazione straniera, presente in questi insediamenti abitativi con percentuali superiori al 7%; la percentuale è particolarmente alta nei comuni polo, dove raggiunge il 10,8%.

Alla sostanziale concentrazione delle attività produttive e delle risorse umane più dinamiche corrisponde una maggiore base imponibile: nei comuni polo si concentra il 41,5% del reddito totale; i poli intercomunali (4,6%), i comuni di cintura (36,6%) e quelli intermedi (12%) seguono, e si evidenzia lo scarso peso dei comuni periferici (4,6%) e ul-

traperiferici (0,7%) nella distribuzione del reddito; in generale, le aree centrali ricevono l'82,7% del reddito totale, contro il 17,3% del reddito ricevuto dalle aree interne (comuni intermedi inclusi). In letteratura, si parla di **aree interne** in riferimento a quei territori in cui si registra la presenza di comuni caratterizzati dall'assenza di servizi essenziali (presenti, di contro, nelle **aree centrali**) e con traiettorie di sviluppo instabili (Istat, 2020).

Grafico 5: Le tendenze di lungo periodo rispetto alla popolazione residente (2) (%). (Fonte, Istat).

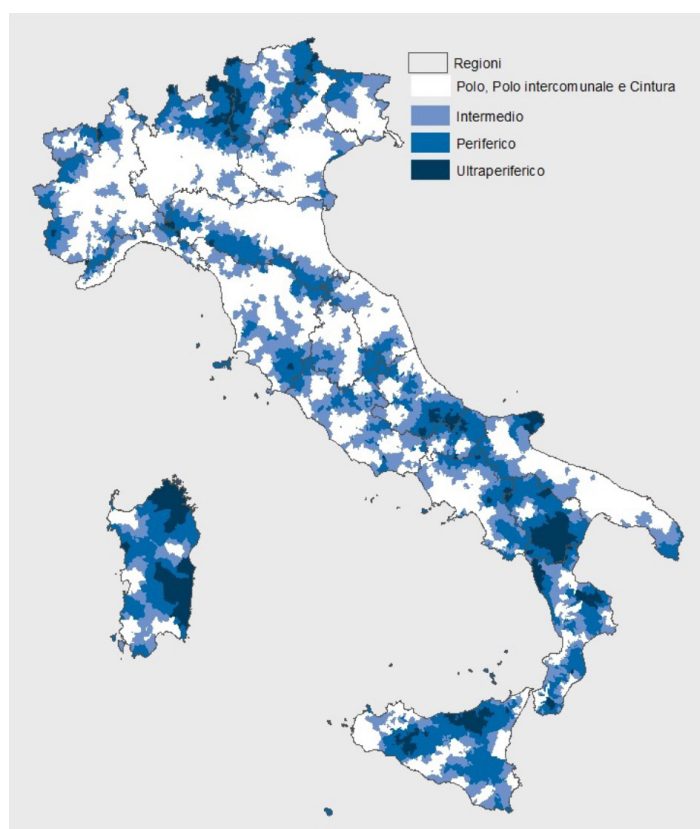
Tabella A			
	Under 25	Over 65	Stranieri
A - Polo	25.3%	25.5%	10.8%
B - Polo intercomunale	25.5%	21.9%	7.5%
C - Cintura	24.9%	21.4%	7.5%
D - Intermedio	24.2%	22.7%	7.4%
E - Periferico	23.3%	24.1%	5.4%
F - Ultraperiferico	22.7%	24.7%	3.8%
Totale	100.0%	100.0%	100.0%

Tabella B		
	Dichiaranti	Reddito dichiarato
A - Polo	36.3%	41.5%
B - Polo intercomunale	4.8%	4.6%
C - Cintura	37.6%	36.6%
D - Intermedio	14.2%	12.0%
E - Periferico	6.1%	4.6%
F - Ultraperiferico	1.0%	0.7%
Totale	100.0%	100.0%

Questo fenomeno di polarizzazione territoriale comprende sia le città sia i territori extraurbani. Il contraltare del fenomeno di *urban sprawl* evidenziato in precedenza è costituito dal **fenomeno di periferizzazione delle aree periferiche e ultraperiferiche** (Molinari, 2021). Dal momento che questi territori sono interessati da dinamiche di spopolamento di natura decennale, dovute anche alla scarsa accessibilità o alla lontananza da infrastrutture e servizi, la base fiscale spesso non permette di sostenere servizi pubblici essenziali.

Le **aree interne**, che includono aree intermedie, periferiche e ultraperiferiche, corrispondono a circa il 60% del territorio nazionale, e vi abita poco meno di un quarto della popolazione (13 milioni di persone)⁴. Di queste, le aree interne periferiche e ultraperiferiche sono localizzate prevalentemente nel Mezzogiorno e nel gruppo delle cinture dei poli urbani o intercomunali, dove risiedono nel complesso 2,8 milioni di persone; questi ultimi territori sono soprattutto presenti nella pianura padana. Da una parte, le aree interne hanno una condizione di svantaggio oggettiva dovuta al minore accesso ai servizi e alla distanza geografica dai luoghi “centrali”. Dall’altra parte, le condizioni economiche e sociali delle aree interne non sono facilmente generalizzabili e in alcuni casi si tratta di luoghi caratterizzati da alta qualità ambientale e da una migliore qualità della vita, rispetto a molte periferie urbane (Pultrone, 2020)

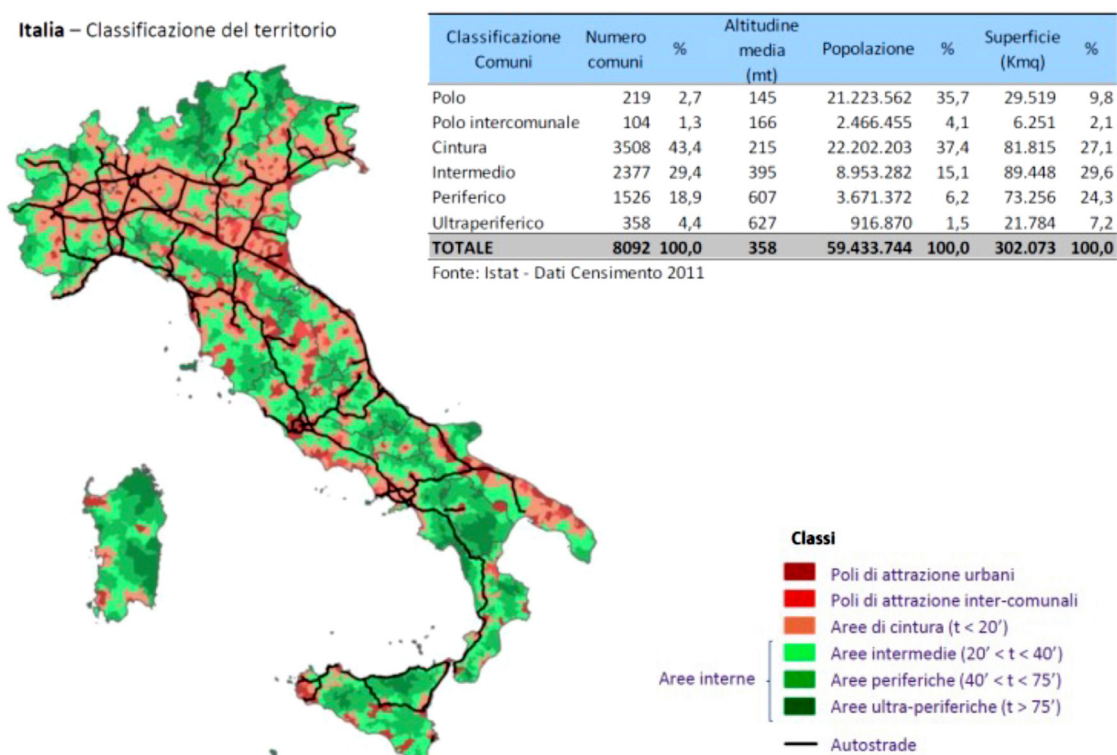
Grafico 6: Territorio italiano sulla base della perifericità. (Fonte: Istat).



⁴ <https://www.agenziacoessione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>.

Il rapporto demografico tra aree centrali e aree interne è caratterizzato da un sostanziale squilibrio a favore delle aree centrali urbane; se nel 1971 circa il 75% della popolazione viveva in aree centrali, questa percentuale è salita al 77,8% nel 2019; di contro, la popolazione residente nelle aree interne è calata dal 25% del 1971 al 22,2% nel 2019. Questo rapporto è particolarmente accentuato rispetto alle aree interne del Nord-Ovest, del Nord-Est e del Centro, che si collocano sotto la media italiana del 22,2% di popolazione residente in una delle aree interne. Viceversa Sud e isole, pur mostrando la popolazione residente nelle aree centrali come preponderante, ne presentano una percentuale nelle aree interne relativamente alta rispetto ai numeri italiani (circa 29% per il Sud, circa 43% per le isole).

La polarizzazione territoriale italiana appare ben evidente nel grafico: le parti in rosso rappresentano le aree antropizzate, con comuni polo, di cintura e poli intercomunali che attraggono circa il 77% della popolazione italiana. Il restante 22,8% della popolazione è concentrato nei comuni intermedi, periferici e ultraperiferici. Nel corso dei decenni le città hanno potenziato la loro centralità riuscendo a mutare anche radicalmente il proprio motore di sviluppo e attrattiva – a titolo esemplificativo guardiamo al caso di Milano, Taranto (caso Illva) e Torino – mentre “i margini” del paese hanno continuato a delinearsi come luoghi stagnanti e poco attrattivi. Le statistiche ci dicono anche qualcosa sulla composizione demografica di tali territori: il 15% di questi comuni ha una percentuale di popolazione anziana superiore al 30%. Hanno cioè raggiunto il punto di non ritorno, da un punto di vista demografico. Se non si attueranno interventi per riequilibrare i rapporti economici e sociali tra aree centrali e aree interne, queste ultime saranno condannate alla marginalità e al declino.

Grafico 7: Classificazione del territorio. (Fonte: Istat).

3. Urgenze socio-ambientali

Quanto sopra descritto contribuisce a identificare alcune delle tendenze caratterizzanti l'evoluzione dei **territori**, intesi come urbani ed extraurbani, che da un lato portano a cambiamenti e fenomeni generativi di nuove forme di disuguaglianze ma dall'altro li rendono privilegiati per soluzioni e opportunità, e quindi diventano luoghi in cui è possibile innovare politiche e progetti a supporto dell'inclusione.

Il quadro attuale è ancora caratterizzato da una **gerarchizzazione e da una disformità di sviluppo nei territori**, con aree interne caratterizzate da spopolamento (emigrazione verso i centri metropolitani degli abitanti, alla ricerca di lavoro e formazione), carenza di infrastrutture, abbassamento della qualità di servizi e conseguente deterioramento degli equilibri ecosistemici (Dematteis, 2013).

Contemporaneamente anche le città, interessate dall'afflusso di persone provenienti dai contesti extraurbani, non riescono a garantire

la quantità e la qualità dei servizi e in generale il soddisfacimento di diritti basilari umani, prima fra tutti il diritto all’abitare, indebolendo l’assunto di città quali piattaforme di opportunità (Tosi, 2020; Broken Cities Camp 2021). A oggi il **sistema abitativo** è connotato, insieme, da una profonda criticità in termini di accesso alla casa e dall’ampiezza del patrimonio immobiliare sfitto (Setti, 2021). La questione abitativa attraversa tutti i decenni del secondo dopoguerra, nonostante gli interventi di edilizia pubblica ed economica “calati dall’alto” nelle zone meno servite, così come le importanti rivendicazioni “dal basso” per l’estensione del diritto all’abitare. In Italia ci sono 750.000 strutture immobiliari non occupate e in condizione di abbandono, tra palazzi, ville, edifici ecclesiastici, strutture industriali⁵.

Se nelle città i problemi sono legati all’accesso equo all’abitare in un mercato che penalizza fortemente le fasce di popolazione con fragilità economiche (Davoli, 2018), nei territori extraurbani parte del patrimonio immobiliare è soggetto a un crescente abbandono e non viene ammodernato, e ciò genera effetti negativi sia sulla qualità dell’abitare sia sulle prestazioni energetiche degli edifici (Silva et al., 2020). Al contempo, il **consumo di suolo** per nuove edificazioni, che non contribuisce significativamente a una offerta abitativa adeguata ai bisogni, produce tuttavia un aggravamento della qualità ambientale e dei servizi ecosistemici (Pileri, 2017).

Alle porte della transizione, alcune urgenze socio-ambientali non solo non si stanno ridimensionando, ma, anzi, si ingrandiscono (Coppola et al., 2021). Si pensi al fenomeno del dissesto idrogeologico, a cui contribuisce l’infrastrutturazione dei territori, o alla gentrificazione connessa a processi di rigenerazione urbana implementati con il fine di adattamento al cambiamento climatico (Bouzarovski et al., 2018). In tema di partecipazione, l’urgenza è anche quella di promuovere processi che affrontino le questioni nodali e le vere criticità, e non virtuosismi vuoti che lasciano inalterate le

5 Dati Istat, convegno “Obiettivo Social & Smart City” di Aspesi, 2019.

stesse strutture di potere che hanno alimentato gli attuali squilibri territoriali⁶.

Nel fronteggiare la fragilità economica dei territori, ulteriormente amplificata dalla pandemia, si corre il rischio di applicare soluzioni uniche e stereotipate, senza un'integrazione pianificata⁷ e **senza considerare le specificità territoriali, data l'assenza di una visione integrata dei diversi campi di azione delle politiche**. Se l'applicazione degli interventi non è tailor-made, non riuscirà a incidere positivamente sulle criticità territoriali (Barca & Carrosio, 2020). Al contrario, richiamerà nuove e ulteriori azioni: in altre parole si tende a sopperire alla qualità degli interventi, che può essere garantita solo se vengono declinati in base alle caratteristiche specifiche dei territori, con la quantità. E si configura la tendenza, ben esplicitata nel concetto di **layering**⁸, che vede la stratificazione di interventi e politiche gli uni sulle altre, senza essere realmente incisivi e trasformativi (Broken Cities Camp, 2021).

A tutt'oggi gli interventi territoriali che vengono attuati nel nostro paese non riescono a identificare concretamente come far funzionare in modo operativo ed efficiente la governance multilivello (Piattoni, 2009)⁹. Soprattutto non si focalizzano sull'aggiornamento delle **competenze** della pubblica amministrazione, necessarie per attuare delle politiche volte allo sviluppo dei territori¹⁰. Emerge la necessità di una

6 Contributo emerso nel workshop Scenario Open Lab "Centro/Periferia, Azioni e Attori, le politiche abitative", 8 luglio 2021.

7 Per "integrazione territoriale di politiche di sviluppo" si intende un approccio che, partendo dalla lettura di punti di forza e debolezza di un contesto territoriale, propone una strategia complessiva di sviluppo locale dalla quale derivano azioni di diversa natura tra loro integrate, ossia che contribuiscono in diverso modo a obiettivi interrelati.

8 Per layering si intende quel "processo (istituzionale o di policy) che preserva la maggior parte del cuore [del sistema], mentre aggiunge modifiche attraverso le quali regole e strutture ereditate dal passato possono essere sincronizzate con i cambiamenti negli ambienti normativi, sociali e politici" (Daugbjerg, Swinbank, 2016).

9 Multilevel governance: governance (cioè governo senza coercizione) con risorse decisionali distribuite verticalmente tra vari livelli di governo, da quello sovranazionale a quello locale, o orizzontalmente con la partecipazione al policymaking di enti non governativi e attori della società civile.

10 Contributo emerso nel workshop Scenario Open Lab "Centro/periferia, Trend", 8 giugno 2021.

governance partecipata per la pianificazione sui territori e il monitoraggio delle azioni implementate¹¹.

Quanto alle politiche abitative, esse seguono logiche speculative di mercato immobiliare che sono fortemente segnate da dinamiche estensive e di finanziarizzazione. Il campo delle politiche abitative e del mercato immobiliare obbedisce a un paradigma che già cronicizza la precarietà: le risorse vengono mosse secondo le attese della rendita fondiaria immobiliare, e nei casi estremi si arriva a perpetuare meccanismi di “banishment” (Baeten&Listerborn, 2020), cioè si emarginano i soggetti più fragili (nelle aree più degradate, isolate e meno interessanti per i programmi di rigenerazione) (Broken Cities Camp, 2021).

B. LE PROPOSTE

Alla luce del dibattito scientifico e del confronto tra gli stakeholder che hanno animato il percorso di ricerca nazionale e internazionale di Scenario Open Lab, sono stati identificati tre possibili campi di intervento, linee di azione e raccolti casi di pratiche, politiche, progetti in grado di illustrare traiettorie concrete di implementazione delle proposte:

1. governance per lo sviluppo e la coesione dei territori;
2. politiche abitative per la giustizia sociale;
3. rigenerazione e riqualificazione territoriale.

1. Governance per lo sviluppo e la coesione dei territori

Considerati i divari socioeconomici tra le diverse aree del territorio, una inversione di rotta sarebbe quella di sviluppare una governance condivisa partecipata nei territori, l'attore pubblico, in questo contesto, è chiamato ad avere capacità di regia degli interventi e, allo stesso tempo, a combinare le sue storiche importanti responsabilità politico-gestionali relative al welfare con una capacità di interazione rispetto alla pluralità di altre parti sociali, per una effettiva e sostanziale

¹¹ Contributo emerso nel workshop Scenario Open Lab “Centro/periferia, Trend”, 8 giugno 2021.

co-progettazione dei territori. In questa direzione si identificano due azioni prioritarie: da una parte la costituzione di una piattaforma digitale che risponda all'urgenza informativa e di messa in rete tra le pubbliche amministrazioni, e che sia uno strumento abilitante al *pooling* di risorse¹² delle pubbliche amministrazioni. Dall'altra, l'attivazione di presidi di formazione e governance permanenti, legati a progettualità concrete, per sviluppare accordi di coesione partecipativi nei territori attraverso l'organizzazione di tavoli di confronto.

I governi locali hanno spesso forze di intervento limitate, a causa della scarsità di risorse e delle limitate capacità di governance (Agrello, 2019). Chi si ponga l'obiettivo di rendere attuativa una governance che ambisca a colmare i divari di sviluppo tra territori dovrebbe mettere in campo una strategia di capacitazione istituzionale.¹³ Più in concreto, quest'ultima, anche in un'ottica di formazione e per l'aumento di processi e spazi partecipativi, dovrà prevedere il rafforzamento qualitativo e quantitativo degli organici e lo scambio di esperienze tra pubbliche amministrazioni, per mettere a frutto competenze e buona prassi.

Le proposte intendono intervenire su alcuni dei problemi che riguardano città e territori, nell'intento di evitare le dinamiche di sovrappollamento e di rendere i centri urbani "piattaforme di opportunità", vale a dire poli attrattivi per il terziario avanzato e per le risorse umane adatte a sostenerne le attività. In quest'ottica si è formulata la **proposta di creare strutture di governance di area vasta**, sotto una direzione che incorpori il livello regionale.

L'aspetto fondamentale è l'**approccio *mission-oriented***, che prevede un raccordo fondamentale con l'azione strategica esercitata dalla pubblica amministrazione statale. Forme di collaborazione comunale per creare *pooling* di risorse sono state tentate negli anni passati, in particolare durante l'*austerità* successiva alla Grande recessione, con il decreto-legge 78/2010; ma la valutazione sull'esito di questo processo è stata negativa (Bolgherini *et al.* 2018).

12 Ovvero la messa in comune di risorse.

13 Intesa come "Capacità di funzionare e rendere effettive le opportunità di essere e di fare ciò che è ritenuto rilevante" (Melchiori, 2017).

La proposta che qui trova spazio parte dalla considerazione che un meccanismo collaborativo, che spinga enti territoriali variamente definiti a mettere in comune competenze e risorse per l'implementazione di queste strategie, può emergere solo attraverso l'integrazione dell'approccio "strategico", per missioni, e la *governance bottom-up*. Passa, dunque, dall'*empowerment* delle strutture locali. In questo modo, è possibile promuovere:

- a) una convergenza degli interessi tra gli enti territoriali nella definizione delle politiche, funzionale agli obiettivi di sviluppo territoriale definiti nelle *mission* pubbliche;
- b) una struttura che sia in grado di scambiare esperienze (*open coordination*) virtuose tra le amministrazioni;
- c) una struttura che, in presenza dei giusti incentivi, favorisca il *pooling* di risorse, rispondendo ai problemi di capacità amministrativa;
- d) una struttura di *governance* in grado di promuovere la "messa in rete" dei servizi pubblici, identificando la corretta area ottimale per la fornitura di servizi locali.

Nel quadro dell'attuale Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), tra le previste riforme orizzontali¹⁴ o di contesto, è inclusa la realizzazione del programma di riforme e investimenti per la pubblica amministrazione; tra gli assi principali, prevede il tema delle "Competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna".

14 Riforme che consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese. Il Piano ne individua due: la riforma della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario.

1.1. SCAMBI DI ESPERIENZE E BUONE PRATICHE TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI SULLA COESIONE TERRITORIALE (FACILITATI DA UNA PIATTAFORMA DIGITALE)

Il dato di partenza di questa proposta, è la necessità di **mettere in rete** le amministrazioni in un processo informativo continuo, orizzontale e di scambio.

Al fine di dare visibilità a esperienze di coesione territoriale che possano ispirare altri territori, la costituzione di una piattaforma digitale open government¹⁵ consultabile pubblicamente potrebbe rispondere all'urgenza informativa e di condivisione di best practices e modalità operative tra le pubbliche amministrazioni. In particolare, nelle esperienze collezionate e messe in rete saranno evidenziati i ruoli, le modalità di attuazione, le risorse, prevedendo anche un repository da consultare.

Occorre sistematizzare lo scambio di esperienze e pratiche tra Comuni, anche in modalità peer to peer. Ciò che si propone è quindi l'incentivazione di progettualità concrete, che possano fungere da veicolo informativo e formativo. La ratio che muove la proposta insiste sulla consapevolezza che ogni territorio contiene in sé le sue specificità geografiche, culturali, sociali e economiche, e che la condivisione di buone pratiche non deve risolversi in un tentativo di replica da un territorio all'altro, ma declinarsi in base alle caratteristiche peculiari dei contesti.

- Snai. L'analisi, realizzata nell'ambito del progetto attuato da **Formez Pa**, "La strategia nazionale per le aree interne e i nuovi assetti istituzionali", promosso dal dipartimento della Funzione pubblica, fornisce spunti di riflessione sul rapporto tra associazionismo comunale e capacità dei comuni di programmare e attuare le strategie d'area. Dall'analisi emerge chiaramente che sono riuscite a fronteggiare meglio le complessità quelle aree in cui, anche grazie alla collaborazione e al supporto delle

¹⁵ Per *open government* si intende la capacità delle pubbliche amministrazioni di essere trasparenti sulle proprie azioni e decisioni.

strutture regionali, si è investito sulla costruzione di un sistema di governance stabile, formalizzato e vocato a curare la cooperazione inter-istituzionale, e lo si è associato a investimenti su tecnostutture composte da personale specializzato e fidelizzato. È stato, inoltre, osservato che il rafforzamento dei sistemi intercomunali e delle pratiche di cooperazione ha portato le aree a sviluppare una nuova capacità strategica, mettendole in grado di costruire scenari di futuro condivisi e di individuare ulteriori opportunità di sviluppo su area vasta. In molti contesti, il sistema intercomunale è stato indicato come il luogo privilegiato in cui sviluppare e trovare soluzioni comuni e maggiormente efficaci.

- Comuni virtuosi: L'Associazione Comuni virtuosi nasce nel maggio del 2005 per mettere in rete esperienze concrete e buone prassi in campo ambientale, sperimentate in giro per l'Italia da decine di enti locali di varia grandezza e natura. Oggi i comuni iscritti sono novanta, distribuiti capillarmente in quasi tutte le regioni del paese. Sono governati da giunte di tutte le colorazioni politiche, a volte frutto di esperienze civiche locali. Nei primi dieci anni di attività l'associazione ha perseguito l'obiettivo di scoprire, far emergere e valorizzare alcune tra le più significative esperienze e progettualità nel campo della sostenibilità ambientale messe in campo da enti locali italiani (soci e non), al fine di estendere dal basso una cultura del buon senso e della concretezza che si metta in grado di condizionare positivamente le scelte di governo nazionale. I comuni che vogliono aderire all'associazione dovranno spedire al suo comitato direttivo il modulo di iscrizione con la richiesta di adesione. In caso di risposta positiva, la delibera di adesione alla rete deve essere portata in approvazione in consiglio comunale. Si verserà annualmente una quota di iscrizione che varia a seconda del numero degli abitanti.
- Eupan. La rete europea della pubblica amministrazione (Eupan) è una rete informale delle Direzioni Generali responsabili della

pubblica amministrazione negli Stati membri dell'Unione europea, della Commissione europea (Ce) e dei paesi osservatori. L'obiettivo principale della rete è rendere più pertinente e mirata la cooperazione tra le pubbliche amministrazioni europee, farla approdare a risultati chiari e selezionare in modo efficace i temi di interesse per un'agenda comune in linea con le priorità degli Stati membri e dell'Ue, tenendo conto anche degli sviluppi e dei dibattiti attuali. L'unicità dell'Eupan risiede nel suo ruolo: facilitare i suoi membri nello scambio e nella condivisione di opinioni, esperienze, strumenti e migliori pratiche su determinati argomenti e aree di interesse. Inoltre l'Eupan promuove lo sviluppo di strumenti, attività e/o visioni comuni che sono utilizzati tra tutti i suoi membri.

I rappresentanti degli stati membri che partecipano all'Eupan per conto della loro pubblica amministrazione rappresentano ministeri e settori svariati e hanno mandati diversi nella loro amministrazione nazionale. I direttori responsabili per la pubblica amministrazione dei ventisette stati membri dell'Ue si riuniscono periodicamente e stabiliscono il programma di lavoro. Esso riceve poi l'approvazione politica dai ministri responsabili per la pubblica amministrazione e viene attuato dai gruppi di lavoro dell'Eupan, con strumenti, studi e ricerche su temi centrali per migliorare le performance e la qualità delle amministrazioni pubbliche europee.

- **OpenCoesione** è un'iniziativa di open government sulle politiche di coesione in Italia. Ha lo scopo di promuovere l'efficacia degli interventi attraverso la pubblicazione dei dati sui progetti finanziati e una diffusa partecipazione civica. Rivolgendosi a cittadini singoli e organizzati, amministratori, tecnici e imprenditori dell'innovazione, ricercatori e giornalisti, mette a disposizione dati e informazioni per valutare l'efficacia e la coerenza con cui vengono impiegate le risorse delle politiche di coesione. Vale a dire, quelle che intervengono sui territori per rispondere a esigenze specifiche dei diversi luoghi, in ter-

mini di infrastrutture o di servizi ma anche di capitale umano e sociale. OpenCoesione mostra quali progetti si finanziano e lo stato di avanzamento, e prevede la possibilità di sollecitare i processi di programmazione e attuazione attraverso iniziative di partecipazione.

Il caso è interessante poiché rappresenta una piattaforma, nello specifico una mappatura che condivide dati, progettualità e risorse in un'ottica di trasparenza e contaminazione positiva in vista della replicabilità dei progetti. Se i primi due esempi erano casi di reti entro cui avviene o può avvenire lo scambio, questo è un esempio di piattaforma digitale e di implementazione di open government.

1.2. *PRESIDI PERMANENTI DI GOVERNANCE CONDIVISA*

Le necessità di promuovere la formazione alla governance partecipata e di attivare concreti processi che allarghino la partecipazione allo sviluppo territoriale rendono urgente l'implementazione di spazi e occasioni di confronto, così come la costruzione di progettualità di coesione territoriale tra le pubbliche amministrazioni, il terzo settore e la cittadinanza. In questo senso, si propone l'attivazione di presidi di formazione e governance permanenti, specificamente orientati a progettualità concrete su cui sviluppare accordi di coesione partecipativi nei territori.

Il momento di confronto e quello della costruzione di interventi volti alla coesione partecipata hanno entrambi un duplice obiettivo: da un lato, formare i soggetti coinvolti, in particolare i rappresentanti delle pubbliche amministrazioni, secondo un modello di *learning by doing*; dall'altro, attuare processi inclusivi e partecipativi. L'obiettivo di formazione, infatti, non è focalizzato sul singolo rappresentante pubblico, bensì sull'intero sistema di amministrazione; è quest'ultimo, inteso come insieme di individui che collaborano per l'attuazione del welfare, che va potenziato, ri-abilitato e messo nella condizione di operare quello sviluppo territoriale che si auspica avvenga in modo uniforme nei vari territori. Nel concreto, occorre attivare **presidi permanenti**

che da una parte istituiscano tavoli di confronto, laboratori, forum e accordi, coinvolgendo la pluralità delle parti sociali, e dall'altra si formino proprio attraverso queste iniziative a una governance partecipata.

- **Piano Dolomiti Unesco 2040.** Attivo in undici diverse sedi dolomitiche tra maggio e giugno 2015, il processo partecipativo #Dolomiti2040 ha fatto emergere proposte, attese, auspici e anche qualche critica costruttiva. Ha rappresentato una svolta importante, soprattutto come metodo di consultazione e di strategia di lavoro. Sono state coinvolte le amministrazioni, le associazioni di categoria, il mondo dell'associazionismo e la cittadinanza; l'organizzazione, la comunicazione e la facilitazione nei tavoli sono state svolte dalla Fondazione Dolomiti Unesco. I risultati sono stati in parte integrati nella Strategia complessiva di gestione che è stata adottata dal consiglio di amministrazione della Fondazione Dolomiti Unesco.
- **Neighborhood Plans:** Barcellona può contare su un importante strumento attraverso il quale affrontare le disuguaglianze territoriali. Dal 2016 il comune della città catalana ha attuato una politica denominata **Piani di vicinato** con l'obiettivo specifico di affrontare la questione attraverso un approccio inter-settoriale e partecipativo. Negli ultimi quattro anni, 150 milioni di euro sono stati investiti nei sedici quartieri più svantaggiati della città (Barcellona ha un totale di settantatré quartieri), che comprendono circa il 12% della popolazione. I piani non si concentrano su una dimensione specifica di intervento, ma attuano una serie di misure in relazione a diversi settori politici, come la sanità, l'istruzione, la riabilitazione abitativa, le strutture e gli spazi pubblici. Di particolare rilevanza è il fatto che tali misure non solo sono definite e concepite attraverso un approccio partecipativo al processo decisionale, ma adottano anche uno stile di coproduzione, in quanto alcune delle misure sono attua-

te attraverso il consenso deliberato della comunità o proposte dalla comunità stessa.

- **Living Labs:** nascono per stimolare la co-progettazione attraverso un ecosistema di open innovation, basato sulla condivisione delle conoscenze e capacità dei singoli per migliorare la vita comunitaria. In pratica, all'interno dei Living Labs la comunità è al centro del processo innovativo e ha lo scopo di usare al meglio le nuove opportunità offerte dalla Ict per i bisogni della società. Un esempio è il Laboratorio territoriale delle Madonie (Sicilia), che vede convergere soggetti pubblici e privati impegnati nella definizione della Strategia nazionale aree interne delle Madonie, uno dei territori prescelti dal governo regionale per la sperimentazione di processi di rigenerazione demografica ed economica.

Nome del progetto	LA BORDA SCCL
Luogo di intervento	Spagna, Catalogna
Attori	Comune di Barcellona, Cooperativa sociale La Borda SCCL
Modalità di attuazione e beneficiari	Cooperativa di edilizia residenziale nel quartiere di Sants-Montjuïc, a Barcellona. Progetto nato nel 2011 a seguito dello sviluppo del movimento di quartiere che intendeva salvare e recuperare la vecchia area industriale di Can Batlló per metterla a disposizione degli abitanti della zona. L'edificio in cui si trova la Borda contiene 28 abitazioni di tre diverse tipologie (40, 50 e 76 mq in media) e una serie di spazi comuni e comunitari.
Costi e risorse	Come istituzione senza scopo di lucro, la cooperativa ha sviluppato gli alloggi su terra pubblica, con un contratto locazione del terreno stabilito dal Comune per 75 anni a partire dal 2015. Il Comune concede terreno demaniale a una cooperativa che costruisce l'edificio, cedendo il diritto di utilizzarlo agli inquilini che pagano una quota di iscrizione iniziale alla Cooperativa e una tassa mensile equivalente a un affitto sociale. Il valore del canone è fissato dalla cooperativa entro i margini stabiliti dalla legge per l'edilizia abitativa agevolata. La cooperativa è stata finanziata principalmente con risorse proprie e con stanziamenti forniti dalla cooperativa di servizi finanziari etici e solidali Coop57.
Impatti ed elementi virtuosi	Il modello prevede che la proprietà rimanga collettiva mentre l'uso dell'immobile è personale. Il prezzo degli appartamenti è sempre lo stesso ed è stabilito collettivamente dalla cooperativa. L'edificio è stato creato con attenzione ai materiali di costruzione (riciclati e riciclabili), usa energia rinnovabile, è dotato di un piano di gestione dei rifiuti, gli appartamenti sono basso consumo energetico.

Il Laboratorio individua tre aree di azione: energia, filiere agricole di qualità, gestione del patrimonio culturale e naturalistico. La

sperimentazione coinvolge in maniera attiva la rete dei comuni, le istituzioni scolastiche, le imprese locali, con l'obiettivo specifico di rendere le Madonie attrattive per innovatori che vogliano coniugare l'accesso a opportunità professionali con un'elevata qualità della vita. Il MaLL (Madonie Living Lab) avrà sede presso i locali dell'Exma, l'ex macello comunale di Petralia Sottana affidato alla Easy integrazione di sistemi, partner privato di Arca, con l'obiettivo di farne un luogo di innovazione territoriale.

Un caso internazionale è rappresentato dal Living Lab "Brie'nov", in Francia, fondato nel 2010 con l'obiettivo di coinvolgere gli attori locali in nuovi partenariati *bottom-up* per promuovere approcci innovativi allo sviluppo locale. L'iniziativa più rappresentativa è stata la creazione di una rete di nuovi spazi, attraverso il progetto Nomade Office, che si focalizzano sulla promozione di una gestione cooperativa del territorio e l'inclusione degli utenti nella governance; sulla costituzione di spazi di lavoro plurifunzionali (lavoro a distanza, co-lavoro, formazione, istruzione...); sulla connessione tra servizi pubblici, comunità e imprese locali.

2. Politiche abitative per la giustizia sociale

Si intende il diritto alla casa in termini fattivi e come parte integrante di un più ampio diritto di abitare i territori. Per superare un mercato che oggi penalizza fortemente le fasce di popolazione con redditi più bassi, sia in termini di occupazione di abitazioni sia di qualità abitativa, l'opportuno indirizzamento delle consistenti risorse pubbliche disponibili e delle misure di incentivazione diretta e indiretta potrebbe utilmente ed esplicitamente **favorire un accesso estensivo alle abitazioni**.

Nella pratica si individuano due azioni prioritarie: il recupero del patrimonio edilizio sfitto, sia pubblico sia privato, e l'adozione di un **modello di cessione dell'uso per il recupero di terreni demaniali in stato di abbandono o inutilizzo**, da applicare a favore di cooperative abitative di cittadini. Nel concreto, si segnala il potenziale di

iniziative bottom-up (demandate a movimenti sociali, gruppi informali di abitanti, sindacati, inquilini, settore non-profit) per l'individuazione di proprietà demaniali trasferibili a titolo non oneroso ai governi locali, in modo che possano poi essere riallocate come edilizia sociale attraverso processi di co-design, auto-recupero e gestione in forma cooperativistica.

Per quel che concerne la promozione di politiche abitative eque, improntate ai principi di inclusività e alla garanzia del diritto democratico alla casa, si individuano due azioni prioritarie: il recupero del patrimonio edilizio sfitto, sia pubblico sia privato, e la promozione di un rinnovo delle soluzioni abitative e delle forme dell'abitare, che valorizzino una migliore corrispondenza tra tipologie abitative e nuove forme di organizzazione sociale e familiare. Si pensi alle cooperative abitative che dimostrano di avere la capacità di aggregare e organizzare la domanda di case, ponendosi come interlocutore privilegiato nei confronti delle politiche pubbliche di sostegno all'abitare e dimostrando un'attitudine a coprire gli spazi liberi nel settore dell'edilizia residenziale (Berti, 2004).

La prima proposta per una politica abitativa che sia sostenibile rispetto al consumo di suolo riguarda dunque il **recupero del patrimonio sfitto**. La seconda proposta prevede l'adozione del **modello di cessione dell'uso per il recupero di terreni demaniali in stato di abbandono o inutilizzati**. Secondo questo modello, i terreni demaniali andranno dati in locazione a cooperative specializzate nel *social housing*, in grado di garantire la costruzione, la vendita o l'affitto degli immobili a prezzi non speculativi. La cessione di terreni demaniali, in questo modo avrebbe una dimensione di sostenibilità, perché andrebbe di pari passo con il recupero di aree pubbliche da riqualificare e non porterebbe a un ulteriore consumo di suolo.

Pur configurandosi come due azioni separate, vengono proposte come due fasi di un unico processo volto al miglioramento dell'abitare collettivo. Esso traduce il diritto all'abitare non come mero accesso a un luogo fisico, ma come miglioramento di un contesto più ampio, in cui è possibile sviluppare un benessere di comunità. Quest'obiettivo

anima anche il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) che prevede 9,02 miliardi per azioni di rigenerazione urbana e social housing¹⁶. In particolare, la misura al punto 2.1 del Piano indica l'ammontare di 3,30 miliardi per investimenti in progetti di rigenerazione urbana. Inoltre la misura proposta si inserisce nello stesso orizzonte del tentativo di riforma del catasto, che prevede ipoteticamente nei prossimi cinque anni, tra le altre misure di intervento, una mappatura e un recupero di siti e immobili in stato di abbandono non accatastati¹⁷.

2.1. RECUPERO DEL PATRIMONIO SFITTO

Il recupero del patrimonio sfitto è una strategia auspicata non solo in Italia, ma anche in altri paesi. È il caso della Spagna, che ha varato il piano nazionale alloggi 2018-2021, esposto di seguito tra i casi studio.

Si tratta in questo caso, di recuperare e mettere a disposizione della collettività un patrimonio estremamente ampio (un dato fornito da Aspesi indica che in Italia sono presenti circa 750.000 strutture immobiliari non occupate¹⁸). In molti casi esso versa in uno stato di abbandono, soprattutto nelle aree più interne del Paese; in altri risulta semplicemente sfitto per una serie di motivazioni che possono essere legate ad attese di remunerazione eccessive da parte dei proprietari, a incertezza rispetto alle formule contrattuali e alla corresponsione dei canoni, o ancora alla necessità di ammodernamento o manutenzione straordinaria.

Nel concreto, si segnala il potenziale di iniziative bottom-up (demandate a movimenti sociali, gruppi informali di abitanti, sindacati inquilini, settore non-profit) dedicate a individuare proprietà demaniali trasferibili a titolo non oneroso ai governi locali. Potranno poi

16 Pnrr, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza 2021, Missione 5, Inclusione e coesione (p. 198): 2. Rigenerazione urbana e housing sociale (9,02 miliardi); 2.1. Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emergenza e degrado sociale (3,30 miliardi).

17 Legge delega approvata il 5 ottobre 2021 dal Consiglio dei ministri, n. 39, per la riforma del sistema fiscale.

18 Si veda Evelina Marchesini, “Edilizia sociale, in Italia 750mila immobili abbandonati da rigenerare”, in “Il Sole 24 Ore”, 18 ottobre 2019.

essere allocate all'edilizia sociale attraverso processi di co-design, auto-recupero e gestione in forma cooperativistica. Tra gli interventi, si possono prefigurare forme di edilizia sociale innovativa tramite la combinazione di diverse composizioni di canoni: per esempio 2/3 di alloggi a canone sociale, allocati secondo graduatorie, e 1/3 a giovani (interessati a forme di abitare collettivo) e a persone anziane e con disabilità, con canone concordato, al fine di favorire forme virtuose di mutualità. La proprietà passa dal demanio al governo locale a titolo non oneroso, quindi viene concessa in usufrutto per novantanove anni alla cooperativa di abitanti costituita ad hoc, la quale recupera la struttura dismessa attraverso l'accesso a forme di credito agevolato garantite via Recovery Plan.

- Un nuovo **piano statale per gli alloggi** è stato approvato in **Spagna** per il periodo 2018-2021 (Plan Estatal de Vivienda o PEV 2018-2021). Il nuovo PEV 2018-21 punta a rafforzare il mercato degli affitti e ad attivare il settore delle costruzioni, promuovere l'occupazione nel settore edilizio, la riabilitazione e la rigenerazione urbana.

Le attività previste sono: a) l'introduzione di contributi agli affitti nella percentuale del 40% (50% per i giovani [meno di trentacinque anni] e gli anziani [sopra i sessantacinque]) dell'affitto mensile per le famiglie a basso reddito; b) aumentare l'offerta di locazioni, sia pubbliche che private, in particolare riguardo all'uso di abitazioni non occupate; c) fornire assistenza agli anziani e alle persone con disabilità, incoraggiandoli a prendere in affitto alloggi con servizi condivisi; d) dare accesso agli alloggi gestiti dal Fondo sociale per gli alloggi (Fondo social para la vivienda [Fsv], che è responsabile della gestione dell'uso di beni immobili trasferiti da enti creditizi) a famiglie con basso reddito (sovvenzioni fino a 400 euro al mese per due anni); e) riqualificazione energetica degli alloggi; f) rigenerazione urbana e rurale. L'unica misura che sostiene l'acquisto di alloggi

è indirizzata a giovani a basso reddito (meno di trentacinque anni) in località con meno di 5.000 abitanti.

- L'Agenzia casa di Modena: è un servizio pubblico del Comune di Modena che ha l'obiettivo di garantire l'accesso alla casa a tutti i cittadini con particolari requisiti e in condizioni di disagio. Per aumentare la fascia di accoglienza è stata abbassata la soglia di reddito mensile netto necessaria per l'accesso al servizio: da 1.200 euro a circa 800. L'Agenzia casa ricerca e individua sul mercato gli alloggi che sono in locazione e li concede in uso a chi vive condizioni di disagio abitativo e non è in grado di fornire ai proprietari tutte le garanzie abitualmente necessarie per stipulare in autonomia un contratto di locazione. L'amministrazione comunale, attraverso Agenzia casa, assegna al nucleo familiare l'alloggio per la durata di tre anni, rinnovabile per ulteriori due anni, con un canone più basso rispetto alla media del mercato e senza cauzione. Il caso studio è utile per mostrare il ruolo di regia e intermediazione svolto dall'attore pubblico tra il patrimonio immobiliare e i destinatari finali.

2.2. PROMOZIONE DI NUOVE FORME DI ABITARE

La seconda misura che viene proposta è l'incentivazione di forme di abitare e di gestione collettiva degli alloggi. Parte dalla consapevolezza che, a fronte di una crescente segmentazione della domanda, il soddisfacimento del bisogno abitativo non può prescindere dall'affrontare problematiche di qualità urbana, sostenibilità e integrazione sociale. Urgono quindi modalità di abitare che mettano al centro il rapporto con il territorio e la vita delle comunità. In quest'ottica, le cooperative abitative rispondono all'urgenza e alla fragilità organizzando il bisogno abitativo in maniera mutualistica, per dare ai propri soci la possibilità di accedere a un alloggio a condizioni migliori di quelle del mercato.

Il settore pubblico può dunque sviluppare nuove politiche abitative con un doppio ruolo: da un parte mettendo a disposizione il ricco patrimonio pubblico sfitto con meccanismi di accesso agevolato;

dall'altra mantenendo un ruolo di regia in progetti che prevedano la collaborazione di più stakeholder (Daglio et al., 2021; Orsenigo, Marchigiani, 2019) come cooperative, privati, associazioni e imprese, al fine di recuperare soluzioni abitative e promuovere forme di abitare le città e i territori che diano alla condivisione degli spazi e alla socialità la cifra di nuovi modelli di vita. Si propone dunque la collaborazione tra associazioni, reti universitarie e soggetti privati attivi nei territori per la gestione dello stock immobiliare e per la realizzazione di modelli di condivisione abitativa, lavorativa e di rigenerazione culturale.

- Il progetto Pax a Córdoba, in Spagna: lanciato nel 2016, Pax è un progetto di governance urbana finalizzato al riutilizzo di case vacanti, fabbriche in gran parte abbandonate, attraverso un meccanismo di co-design che, con costi proporzionalmente suddivisi, vede il comune diventare il proprietario di beni immobili, che vengono poi ristrutturati e affidati ai residenti. Questo tipo di soluzione potrebbe offrire diversi benefici, aumentando l'accesso alla casa per la popolazione locale, fornendo una rigenerazione sociale e culturale e un coinvolgimento attivo degli stakeholder.

Pax è dunque un'operazione di governance urbana che si propone di attivare il patrimonio materiale e immateriale delle case a patio abbandonate del centro storico di Córdoba, nel quartiere di Axerquia, città Patrimonio dell'umanità (il centro storico è Patrimonio Unesco dal 1994 e il patio è stato dichiarato Patrimonio immateriale nel 2012). La co-gestione multilivello – attraverso il format delle cooperative in cessione d'uso o diritto di superficie – permette di condividere obiettivi che, in una dimensione locale di innovazione sociale, eviteranno la gentrificazione nel prossimo futuro di una parte importante del centro storico di una città che si trova sotto la pressione di un turismo globale. Pax recupera così l'ecologia urbana e l'abitare della città mediterranea (le case a patio intese come

sistema di green-cells) e la cooperativa rappresenta socialmente l'attualizzazione contemporanea del modo di vita attorno al patio, una stanza a cielo aperto in forte continuità con lo spazio pubblico considerato come patio collettivo (Redaelli, Redaelli, 2018).

- La Borda si definisce come la prima cooperativa di alloggi che segue il modello di cessione d'uso che è stato sviluppato a Barcellona e costruito su terreni pubblici. L'iniziativa è nata nel contesto del rinnovamento urbano di Can Batlló, un ex sito industriale situato nel quartiere di Sants-Monjuïc (Barcellona).

Nome del progetto	MADONIE LIVING LAB (MALL)
Luogo di intervento	Sicilia
Attori	Regione Sicilia, amministrazioni locali, imprese, cooperative, piccoli produttori, artigiani e attori del terzo settore locali
Modalità di attuazione e beneficiari	Tre aree di azione: energia, filiere agricole di qualità, e gestione del patrimonio culturale e naturalistico. Si propone come spazio di confronto per coinvolgere la comunità, mettere a sistema le competenze tradizionali degli abitanti, definire in maniera partecipata le strategie di intervento per la promozione dello sviluppo territoriale, attraverso l'utilizzo di piattaforme digitali per favorire la comunicazione e la sistematizzazione delle esperienze sul territorio. Gli attori coinvolti sono principalmente i Comuni delle aree interessate, le istituzioni scolastiche e le imprese locali.
Impatti ed elementi virtuosi	I Living Lab delle Madonie oltre a facilitare la comunicazione e la relazione tra i diversi soggetti territori e favorire opportunità di incontro e progettazione congiunta, ha negli anni avuto l'effetto di promuovere e valorizzare il capitale umano e culturale dei territori, coinvolgendo e rendendo protagoniste anche le fasce più giovani della popolazione.

Nel giugno 2011 il quartiere di Sants ha occupato il sito con l'obiettivo di organizzarsi per affrontare collettivamente il problema dell'accessibilità degli alloggi attraverso l'attuazione di una cooperativa immobiliare (La Borda). La cooperativa abitativa si rivolge alla promozione e sviluppo dell'innovazione sociale nell'edilizia abitativa: organizzazioni e strutture collettive con forme condivise di leadership, che creano nuove risposte ai problemi attuali e ai bisogni sociali contemporanei.

Nel caso di La Borda, il bisogno di abitazioni ha incorporato anche la sfida della transizione verso la sostenibilità. Il coinvolgimento di diversi attori (tra cui architetti) è diventato un'opportunità per ripensare la produzione di edilizia sociale come un'esperienza bottom-up, dal basso e con la partecipazione dei futuri abitanti. Il regime di cooperazione immobiliare utilizzato da La Borda è classificato con il termine giuridico "cessione dell'uso".

Il modello di cessione dell'uso è diffuso in paesi come la Danimarca (Andel Model) e l'Uruguay (promosso dalla Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, FUCVAM). Entrambe le esperienze sono riferimenti diretti per La Borda nello sviluppo di questo modello, dove la proprietà rimane sempre collettiva mentre l'uso è personale. Si tratta di un modello non pecuniario che considera l'alloggio come un diritto fondamentale, con un forte impegno per il valore d'uso al di sopra del valore di scambio sul mercato. Come istituzione senza scopo di lucro, la cooperativa ha sviluppato gli alloggi su terra pubblica, in cui un leasehold è stato stabilito dal Consiglio di città per settantacinque anni. La cooperativa sarà proprietaria dell'edificio e cederà il diritto di utilizzo dell'abitazione ai suoi membri. Esso viene acquisito pagando una quota di iscrizione (che verrà restituita se l'inquilino lascia la cooperativa) e mantenuto versando una tassa mensile a prezzi accessibili.

- Il Comune di Torino (Italia). Per promuovere e sostenere la convivenza giovanile, il Comune di Torino ha attivato forme di intermediazione sociale. Giovani dai diciotto ai trentacinque anni, studenti o lavoratori, in cerca di una soluzione abitativa, sono messi in contatto con i proprietari di appartamenti che ricevono assistenza per la fornitura di contratti di locazione con affitto negoziato, e strumenti di garanzia. Ai giovani in cerca di convivenza sono offerti vari servizi, quali l'assistenza e la mediazione per la finalizzazione dei contratti,

la possibilità di ottenere prestiti d'onore per coprire i costi di ingresso nell'appartamento e la possibilità di impegnarsi in ore di volontariato per compensare parzialmente l'affitto. Quest'ultima pratica è particolarmente innovativa, poiché agevola l'accesso alla casa attraverso un meccanismo compensativo (ore di volontariato in cambio di una riduzione del canone di affitto) che ha ricadute positive anche in chiave di inclusione e cura della comunità.

3. Rigenerazione e riqualificazione territoriale

Per attuare una transizione socio-ecologica che sia realmente trasformativa, vale a dire che permetta di vivere in territori salubri, rivitalizzati, ricchi di servizi e infrastrutture, di socialità e che contrasti gli impatti dei cambiamenti climatici, risulta urgente **attivare una riqualificazione degli spazi collettivi e una più ampia rigenerazione territoriale**. A questo fine si propone la stipula di patti tra cittadini e tra cittadini e istituzioni. Inoltre, si suggerisce l'attivazione di hub per il monitoraggio e l'implementazione di azioni volte a rispondere a criticità specifiche e locali nei territori.

Per quel che concerne la transizione socio-ecologica, per promuovere una rigenerazione e riqualificazione territoriale diffusa, si propone la stipula di patti tra cittadini e tra cittadini e istituzioni, ovvero accordi fondati sul principio di sussidiarietà che, attraverso atti amministrativi di natura non autoritativa, consentono ad amministratori e cittadini di intraprendere azioni di cura o presa in carico di beni materiali e immateriali riconosciuti come funzionali al benessere individuale e collettivo (Cornacchia, 2021).

La diffusione di simili patti, alleanze e collaborazioni deve attuarsi tanto nei contesti urbani, dunque all'interno dei contesti amministrativi, sia in ambito territoriale o sovraurbano, non identificabile in senso amministrativo. Si suggerisce di cominciare dalla scala locale/ di quartiere, ovvero da quelle ecologie socio-spaziali che, nei territori, consentono di rafforzare i legami sociali tra cittadini e tra cittadi-

ni e ambiente, promuovendo anche la revisione degli spazi urbani di prossimità, basata sulle *nature-based solutions*¹⁹. Allo stesso tempo, si propone la promozione di patti di collaborazione per la gestione e la valorizzazione di aree naturali su larga scala che valicano i confini amministrativi, la cui gestione dovrebbe efficacemente prevedere la collaborazione non solo di più enti amministrativi, ma di una pluralità di parti sociali.

3.1. INCENTIVAZIONE DI PATTI DI COLLABORAZIONE TRA CITTADINI, E TRA CITTADINI E ISTITUZIONI, PER LA RIGENERAZIONE DELL'ECOSISTEMA URBANO (LA DIFFUSIONE DELLA CONOSCENZA E LA CURA DELLO SPAZIO URBANO E DEL VERDE PUBBLICO IN PARTICOLARE, ANCHE ATTRAVERSO LE NATURE-BASED SOLUTIONS)

La proposta è quella di adottare una *governance* orizzontale su base partecipativa delle risorse naturali, sia nei contesti urbani sia in quelli extraurbani²⁰. L'integrazione di principi partecipativi nella gestione e nella rigenerazione territoriale non è solamente legittimata in termini di input democratici, ma si propone come alternativa sostenibile alle misure *top-down* di natura prevalentemente istituzionale, caratterizzate da legittimazione democratica indiretta, e quindi potenzialmente promotrici di nuovo conflitto socio-ambientale. Si pone anche in alternativa rispetto alle soluzioni fin qui cercate rispetto all'inefficienza della gestione pubblica dei beni ambientali comuni, attraverso la privatizzazione di questi ultimi (Ostrom 1994).

La proposta insiste sulla necessità, nelle città, di incentivare la cura degli spazi comuni e collettivi a partire dalla stipula di patti che hanno come obiettivo la co-responsabilità di cura delle strutture a verde urbano. Da una parte le amministrazioni comunali sperimentano una

19 Intese qui come “soluzioni basate sulla natura che utilizzano le caratteristiche e i complessi processi di sistema della natura, come la sua capacità di immagazzinare carbonio e regolare il flusso d'acqua, per ottenere i risultati desiderati, come la riduzione del rischio di catastrofi, il miglioramento del benessere umano e la crescita verde socialmente inclusiva” (European Commission, 2015).

20 Il testo si riferisce a città come contesti urbani e agli altri territori a bassa densità abitativa come extraurbani. Nella pluralità di definizioni scientifiche esistenti, adottiamo questa separazione al fine di una mera finalità esplicativa.

forte contrazione delle disponibilità necessarie alla manutenzione e, insieme, i processi di urbanizzazione continuamente producono brani di territorio in abbandono e in attesa di nuovi programmi (Brenner e Schmid, 2015). Dall'altra, per i cittadini, la manutenzione dello spazio pubblico a verde e dei brani in abbandono può costituire l'occasione di sperimentare forme collettive di cura della vegetazione e insieme offrire opportunità di coesione sociale. Le iniziative di co-progettazione, co-costruzione, co-monitoraggio e co-manutenzione sono incentivate dalle amministrazioni locali che dapprima definiscono una cartografia delle aree disponibili e in seguito affiancano i gruppi di cittadini interessati con esperti in materia di *nature-based solutions*. Nella fase di co-progettazione cittadini ed esperti lavoreranno allo sviluppo di *nature-based solutions* facilmente implementabili – dunque viabili per l'amministrazione e per i cittadini – e che contrastino gli effetti dei cambiamenti climatici, del consumo di suolo, della dispersione di energia, e la produzione di CO₂.

- The Nature Island Pennenfeld-Bonn (Germania) è un progetto di giardino comunitario a cura dell'Associazione Lebensqualität im Alter - Lea (Quality of Life in Old Age), della direzione distrettuale di Pennenfeld e della società di alloggi municipale Vebowag. Il progetto è iniziato nel 2012 e il suo obiettivo era la trasformazione di un'area alberata di 1.800 mq. Si trattava di fare di un prato un parco-giardino della comunità, dove gli anziani residenti abbiano l'opportunità di praticare la manutenzione della vegetazione. Al contempo, il parco è un luogo di incontro, promuove la stabilità sociale, incoraggia gli altri residenti a coinvolgersi nei processi di progettazione, implementazione e manutenzione delle trasformazioni definite collettivamente.

Oltre a migliorare la qualità della vita dei residenti e delle persone anziane affette da demenza, il parco-giardino consente alla biodiversità locale di proliferare, alla comunità locale di intensificare le relazioni e di sperimentare il mutuo aiuto e la

co-responsabilità nella manutenzione delle aree comuni. L'elemento innovativo della gestione collettiva del patrimonio naturale pubblico è il raggiungimento di ricadute positive multiple e multidisciplinari: inclusione, riqualificazione della biodiversità, rigenerazione delle relazioni comunitarie.

- Urbinat, è un progetto internazionale di riqualificazione e rigenerazione che investe più città. Tra queste, Sofia dove sarà realizzato un intervento all'interno del distretto "Nadezhda", situato nella parte nord-occidentale della città. Quasi 68.000 persone vivono in questa zona della città. L'ambiente urbano del distretto è caratterizzato da grandi spazi verdi pubblici. Il quartiere si trova ad affrontare una serie di sfide: il degrado degli edifici, l'obsolescenza delle infrastrutture tecniche e la manutenzione degli spazi pubblici. Un nuovo corridoio verde collegherà il Parco Nord, situato nella zona, con il centro di Sofia. Ciò migliorerà l'ambiente urbano e fornirà alla comunità locale un ambiente più sano e ispirato alla natura.

Il progetto Urbinat si basa sul processo di co-creazione ed è organizzato in quattro fasi: co-diagnosi, co-progettazione, co-implementazione e co-monitoraggio. I cittadini sono invitati a partecipare a diverse attività, workshop, eventi pubblici, contribuendo con la loro esperienza e competenza, e impegnandosi direttamente nelle varie fasi del progetto, manutenzione inclusa.

- Un caso internazionale di contratto di fiume è quello dell'associazione Contrat de Rivière Senne (Belgio) il cui obiettivo principale è proteggere, ripristinare e valorizzare la qualità delle risorse idriche del fiume Senne e dei suoi affluenti. All'interno del partenariato sono presenti 20 comuni, le province di Brabant Vallone e dell'Hainaut, il Servizio pubblico di Vallonia nonché varie associazioni turistiche, di pescatori, di agricoltori, residenti e imprese. Il contratto di fiume prevede, attraverso un programma di azioni di 3 anni (2020-2022), la realizzazione di 499 azioni nel sottobacino idrografico della Senne, tra cui: la riduzione dell'impatto degli scarichi di acque reflue urbane

nelle acque superficiali e sotterranee; la realizzazione di studi e ricerche scientifiche; l'attuazione del programma vallone di riduzione dei pesticidi; il miglioramento della qualità delle acque di balneazione; il miglioramento delle conoscenze legate ai cambiamenti climatici; il restauro della biodiversità ecosistemica; la valorizzazione delle economie fluviali legate al turismo. L'associazione comprende l'Assemblea Generale, costituita da tutti i membri che aderiscono al contratto e che hanno titolo di voto sull'implementazione di progetti e misure di intervento; un Consiglio di Amministrazione composto in modo rappresentativo e proporzionale dai membri dell'Assemblea Generale e che si occupa della gestione finanziaria degli interventi.

- In Italia, un caso emblematico è il Patto di fiume Simeto in Sicilia. Nato da un processo di opposizione della cittadinanza a progetti di gestione ambientale percepiti come non sostenibili, il caso si è spostato su un piano di proposta in cui le comunità locali sono coinvolte in attività di salvaguardia, gestione e valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale e paesaggistico della val Simeto. Dalla sua stipula, grazie all'innovazione metodologica e organizzativa che il Patto di fiume promuove, sono stati raggiunti diversi risultati. Tra questi, l'autocandidatura della Val Simeto per la Strategia nazionale aree interne, che ha portato alla selezione di questo territorio come area sperimentale di rilevanza nazionale, e il finanziamento del progetto Eu Life SimetoRes "Adattamento urbano e apprendimento di comunità per una valle del Simeto resiliente"²¹. In questo caso, la dimensione partecipativa del patto permette l'avvio di partnership di lungo periodo tra gli stakeholder (associazioni, università, amministrazioni, cittadinanza) e si è contrapposta a soluzioni verticistiche estemporanee, non condivise e che non rinsaldano il tessuto sociale.

21 <https://www.presidiosimeto.it/patto-di-fiume-simeto>

In generale, i Contratti di fiume (Cdf) sono strumenti di programmazione strategica e negoziata ad adesione volontaria, ideati con la volontà di perseguire la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali congiuntamente alla protezione dai rischi idraulici, contribuendo quindi allo sviluppo locale. In particolare rispondono all'urgenza di adottare processi di contrasto al dissesto idrogeologico²² e allo spopolamento dei territori. A oggi, tredici Regioni hanno già aderito alla Carta nazionale dei Contratti di fiume; tre Regioni, oltre a essere in fase di adesione alla Carta, hanno inserito i contratti di fiume in piani o programmi regionali, e altre quattro hanno avviato il percorso di adesione.

La *governance* dei Cdf può assumere sostanzialmente due versioni: una prima di carattere tecnocratico e una seconda di carattere adattivo. La *governance* è tecnocratica nel momento in cui appunta maggiore attenzione sulle “regole del gioco” e meno sui comportamenti. Viceversa, essa è adattiva quando si incentra sui comportamenti dei soggetti, sulle loro azioni e sui risultati che così si producono. In questo secondo caso, la macchina non è lasciata andare in autonomia, ma viene continuamente presidiata, riorientata, messa in condizioni di funzionare meglio e di reagire al mutamento del contesto. Questo significa fare circolare l'informazione, produrre conoscenza, favorire il confronto di visioni diverse – anche derivanti da nuovi protagonisti – e il mutuo adattamento tra esse, valutare il percorso e avere il grado di discrezionalità necessario a definire nuovi obiettivi e nuove azioni.

Bibliografia

Agrello, P. “La politica di coesione: l'esperienza italiana”, in Rivista italiana di Public Management, Vol. 2, <https://www.rivistaitalia->

²² http://www.altascuola.org/wp-content/uploads/2020/09/Palummo_Paper_Sessione1_junior.pdf

- nadipublicmanagement.it/wp-content/uploads/2019/03/RIPM_V2-N1_Dialoghi_3.pdf
- Baeten, G., Listerborn, C. (2020), *Keeping out the poor: Banishment as an urban renewal strategy*, Routledge, Abingdon-on-Thames.
- Balbo, M. (2002). *La città inclusiva. Argomenti per la città dei PVS*, Franco Angeli.
- Barca, F., Carrosio, G., (2020). *Un modello di policy place-based: la Strategia nazionale per le aree interne*, <https://bit.ly/3rfG2FF>
- Berti, F. (2004), *Le cooperative di edilizia abitativa a proprietà divisa*, FrancoAngeli, Milano.
- Bolgherini, S., Casula, M., Marotta, M. (2018), “Municipal reaction to functional rescaling in Italy”, in “International journal of public sector management” (<http://dx.doi.org/10.1108%2FI-JPSM-12-2016-0204>).
- Bouzarovski, S., Frankowski, J., Tirado Herrero, S. (2018), “Low-Carbon Gentrification: When Climate Change Encounters Residential Displacement”, in “Ijurr – International Journal of Urban and Regional Research”, 42, pp. 845-863 (<https://doi.org/10.1111/1468-2427.12634>).
- Brenner N, Schmid C. (2015), Towards a new epistemology of the urban? Contributo nell’ambito di “Planetary urbanization” (https://www.researchgate.net/publication/274459600_Towards_a_new_epistemology_of_the_urban)
- Bricocoli, M. (2021), Città visibili: lo spazio urbano come laboratorio per l’azione pubblica. Contributo nell’ambito del ciclo “Città Visibili” <https://fondazionefeltrinelli.it/citta-visibili-lo-spazio-urbano-come-laboratorio-dellazione-pubblica/>
- Broken Cities Camp 2021, European FeltrinelliCamp, Fondazione G. Feltrinelli, report dei lavori dei working groups disponibile su <https://fondazionefeltrinelli.it/brokencities/>
- Cattaneo, C., Belloni, G. A. (1931), *La città: considerata come principio ideale delle storie italiane*. Vallecchi, Firenze.
- Carrosio, G. (2021), *Metromontagna, cambiamento climatico e transizione ecologica*, Donzelli, Roma.

- Coppola, A., Del Fabbro, M., Lanzani, A., Pessina, G., Zanfi, F. (a cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le diseguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna
- Corrado, F., Durbiano, E. (2018). La Città Metropolitana in Italia: nuovi spazi di dialogo e relazione tra città e montagna, in “*Journal of Alpine Research/ Revue de géographie alpine*”, 106-2 (<https://doi.org/10.4000/rga.4299>).
- Cornacchia, M. (2021). *Rigenerare i beni comuni: il valore educativo della partecipazione*, Università degli studi di Trieste.
- Daglio, L., Marchigiani, E., Zanfi, F. (2021), “Case in affido: il riuso del patrimonio privato in una prospettiva di locazione sociale”, in A. Coppola, M. Del Fabbro, A. Lanzani, G. Pessina, F. Zanfi (a cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le diseguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna, pp. 163-173.
- Davoli, C. (2018), “La situazione abitativa a Roma e in Italia. Analisi, traiettorie e politiche”, in *La Rivista delle Politiche sociali*, (4), pp. 111-134.
- Daugbjerg, C., Swinbank, A. (2016), “Three Decades of Policy Layering and Politically Sustainable Reform in the European Union’s Agricultural Policy”, in “*Governance*”, 29(2), pp. 265-280 (<https://doi.org/10.1111/gove.12171>).
- Dematteis, G. (2013). Montagna e aree interne nelle politiche di coesione territoriale italiane ed europee. *Montagna e aree interne nelle politiche di coesione territoriale italiane ed europee*, 7-15.
- European Commission (2015), “Nature-Based Solutions & Re-Naturing Cities”. Final Report of the Horizon 2020 Expert Group on “Nature-Based Solutions and ReNaturing Cities”. Directorate-General for Research and Innovation–Climate Action, Environment, Resource Efficiency and Raw Materials, p. 5. (<https://bit.ly/3pdisqJ>).
- Gallo, S., (2011), *Senza attraversare le frontiere. Le migrazioni interne dall’Unità a oggi*, Laterza, Roma-Bari.
- Istat (2017), *Forme, livelli e dinamiche dell’urbanizzazione in Italia*, Istat, Roma <https://www.istat.it/it/files/2017/05/Urbanizzazione.pdf>

- Krugman, P. (1998), “What’s New About the New Economic Geography?”, in “Oxford Review of Economic Policy”, 14(2), pp. 7-17 (<https://doi.org/10.1093/oxrep/14.2.7>).
- Lucatelli, S. (2015). *La strategia nazionale, il riconoscimento delle aree interne*. Territorio, Franco Angeli, Milano.
- Melchiori R. (2017), “Talent, competenza, capacitazione: caratterizzazioni comuni per uno schema concettuale operativo”, in “Formazione & Insegnamento”, 15(2), p. 71 (<https://ojs.pensamultimedia.it/index.php/siref/article/view/2582>).
- Molinari, P. (2021). “Le periferie urbane europee in una prospettiva geografica: definizioni, narrazioni, politiche”, in *Periferie europee, istituzioni sociali, politiche luoghi*, Franco Angeli, Milano.
- Monia, B., Bruzzo, A. (2018), “The Absorption Capacity of the Structural Funds of the EU Cohesion Policy. The Experience of the Italian Regions in the 2014–2020 Programming Period, with Particular Reference to Innovation”, Università degli studi di Ferrara.
- Orsenigo, G., Marchigiani, E., Maranghi, E. (2019), “L’autorecupero: uno strumento a regia pubblica, ad alcune condizioni”, in “Territorio”, 88(1), pp. 57-64.
- Piattoni S. (2009) *Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis, European Integration*, 31:2, 163-180, DOI: 10.1080/07036330802642755
- Pileri, P. (2017). *Persistente e inefficiente: Così è il consumo di suolo nel Paese*, <https://re.public.polimi.it/handle/11311/1058390?mode=simple.755#.YZ9WCtnMJ-U>
- Pultrone, G. (2020). *La sfida delle Aree interne, da aree problema a luoghi di opportunità per un futuro diverso dei territori marginali*. *ArchistoR*, 982-1001.
- Redaelli. G., Redaelli, V. (2018), “Rigenerazione urbana cooperativa della città mediterranea, Una nuova governance a partire da Pax – Patios de la Axerquia (Cordova)”, in “ConfCooperative Habitat” (<https://www.habitat.confcooperative.it/DesktopModules/SearchBoost/DownloadDoc.ashx?filepid=0&file=47>).

- Setti (2021), Il diritto alla casa. Da San Paolo e Vienna, qualche idea per Milano. Contributo nell'ambito del ciclo "Città Visibili", <https://fondazionefeltrinelli.it/il-diritto-alla-casa-da-san-paolo-e-vienna-qualche-idea-per-milano/>
- Silva, B., Di Biase, C., Giambruno, M. (2020), "Territori fragili in Lombardia tra abbandono, sottoutilizzo e trasformazioni del patrimonio costruito", in "ArcHistoR", 7, pp. 628-651 (<https://doi.org/10.14633/AHR238>).
- Tosi, A. (2017). *Le case dei poveri*, Mimesis, Milano.
- Thisse, J. F. (2018), "Human Capital and Agglomeration Economies in Urban Development", in "The Developing Economies", 56(2), 117-139 (<https://doi.org/10.1111/deve.12167>).

Innovare la democrazia: il rilancio di rappresentanza e partecipazione¹

“Se viene distrutto un popolo o uno stato o anche solo un determinato gruppo di persone il quale avendo in ogni caso una sua posizione nel mondo che nessuno può immediatamente duplicare, presenta sempre una visione del mondo che esso solo può realizzare, non soltanto muore un popolo o uno stato o un certo numero di persone, ma viene distrutta una parte del mondo collettivo: un aspetto sotto cui il mondo si mostrava e ora non potrà mai più tornare a mostrarsi. La distruzione non equivale dunque soltanto a una sorta di fine del mondo, ma coinvolge anche il distruttore. La politica, in senso stretto, non ha tanto a che fare con gli uomini, quanto con il mondo che si crea tra loro, e che a loro sopravviverà; più diventa distruttiva e provoca la fine di qualche mondo, più distrugge e annienta se stessa. In altre parole: più vi sono nel mondo popoli, che intrattengono una qualche relazione reciproca, più tra di essi verrà a crearsi del

¹ Questo capitolo presenta la rielaborazione dei risultati del percorso di ricerca realizzato dall'Osservatorio sulla democrazia con la supervisione del comitato di coordinamento composto da Lorenzo De Sio (LUISS Guido Carli), Luciano Fasano (Università degli Studi di Milano). Coordinamento attività di ricerca: Spartaco Puttini, Maria Giovanna Sessa.

mondo e quel mondo sarà grande e ricco. Più punti di vista esistono in un popolo, dai quali esaminare il mondo che tutti ospita in eguale misura e a tutti si presenta in eguale misura, più la nazione sarà grande e aperta. Se al contrario dovesse accadere che per una immane catastrofe non restasse sulla terra che un solo popolo, e se in quel popolo tutti finissero per vedere e comprendere tutto da un'unica prospettiva, vivendo in piena concordia, allora il mondo nel senso storico-politico finirebbe (...). In altre parole, gli uomini nel vero senso del termine possono esistere soltanto dove esiste il mondo, e il mondo nel vero senso del termine può esistere soltanto dove la pluralità della razza umana è più della mera moltiplicazione di esemplari di una specie.”

Hannah Arendt, *Che cos'è la politica?*, Comunità, 1995 [1955], p. 83

A. LO SCENARIO

1. Luci e ombre della rappresentanza e della partecipazione politica

Nella costruzione della Repubblica democratica, a partire dall'immediato dopoguerra, risulta determinante il ruolo di collante e di incanalatore di istanze e preferenze svolto dai principali partiti di massa. La stagione politica che corre tra il 1946 e il 1992 (e che correntemente viene definita "Prima Repubblica") è stata chiamata non a caso la "Repubblica dei partiti" (Scoppola, 1997).

Per almeno cinque decenni i partiti politici sono riusciti a radicarsi fortemente nei territori e a esercitare un enorme potere reale sulla società, rappresentando il fondamento di legittimazione delle istituzioni repubblicane. La crisi di quell'equilibrio è dovuta a una congiuntura di fattori, tra cui cambiamenti sociali, culturali e tecnologici che pongono il tema della disintermediazione e della re-intermediazione in termini sfaccettati, dalla preferenza politica alla rappresentanza degli interessi (Biancalana, 2018).

A essere in crisi, come sottolineato da Fasano nel corso del percorso di ricerca Scenario Open Lab “Competizione/Inclusione”, è la stessa rappresentanza politica come relazione fiduciaria tra cittadini e partiti e tra rappresentati ed eletti.

Non solo. A valutare i dati di disaffezione, e le curve di astensione, si ricava un secondo dato, molto più radicale che qui ci limitiamo a richiamare: la fisionomia della crisi della politica quale emerge dai dati in serie indica che ciò che è in disgregazione è la Seconda repubblica. Nata evocando la necessità di mettere il cittadino al centro e di accantonare la funzione primaria del partito politico, la parabola di questo trentennio indica essenzialmente due cose: da una parte una profonda disaffezione dell’elettore rispetto alla politica fino al rifiuto di partecipare; dall’altra una classe politica che complessivamente in questi trenta anni è cambiata poco, anzi spesso non ha avuto avviciamenti. In ogni caso il tempo della Seconda Repubblica non ha formato, se non marginalmente e occasionalmente, nuova classe politica. È fuori luogo dire che all’ordine del giorno si profilava necessità di pensare regole e forme per una “Terza Repubblica”, intesa come sistema politico?

Il percorso di ricerca ha messo in luce come parte della crisi della politica derivi dalla sua difficoltà a governare i grandi cambiamenti economici e sociali e a dare risposte alle preoccupazioni che investono le società occidentali, in particolar modo la sensazione di una perdita di rilievo e status da parte dei ceti medi (Levitsky e Ziblatt, 2019). Le drastiche trasformazioni portate dalla globalizzazione negli ultimi decenni hanno indotto consistenti cambiamenti in ambito decisionale relativi al governo dei processi economici e politici. Nel dettaglio, si è venuta a delineare una **forte asimmetria tra la dimensione economica e quella politica**: da una parte il coordinamento spontaneo prodotto dalle forze di mercato e l’interdipendenza fra i processi economici su scala globale hanno generato una serie di condizionamenti sulle forme di governance; **e dall’altra la dimensione politica** è rimasta invece ancorata a una dimensione domestica. Le istituzioni di governo, a livello nazionale e sovranazionale, hanno evidenziato

limiti sempre più consistenti nel gestire questo cambiamento, e ciò ha prodotto evidenti conseguenze sulla “responsiveness” e sulla “accountability” di forze politiche in crescente difficoltà nel rispondere ai bisogni della cittadinanza e nel rappresentare responsabilmente interessi e identità presenti nella società.

		Nuovi voti dovuti a una posizione...		
	Numero di partiti cui il tema porta nuovi voti (su 38 partiti)	Conservatrice	Progressista	“Valence” (consensuale/ tecnica)
Temi economici:				
Welfare	21	0	7	16
Politica economica	19	0	11	4
Mercato del lavoro	9	1	1	6
Temi culturali:				
Europa	13	8	6	2
Immigrazione	9	9	1	0
Istituzioni	9	1	3	4
Ambiente	7	0	2	3
Libertà individuali	5	1	2	2
Sicurezza	5	0	0	4

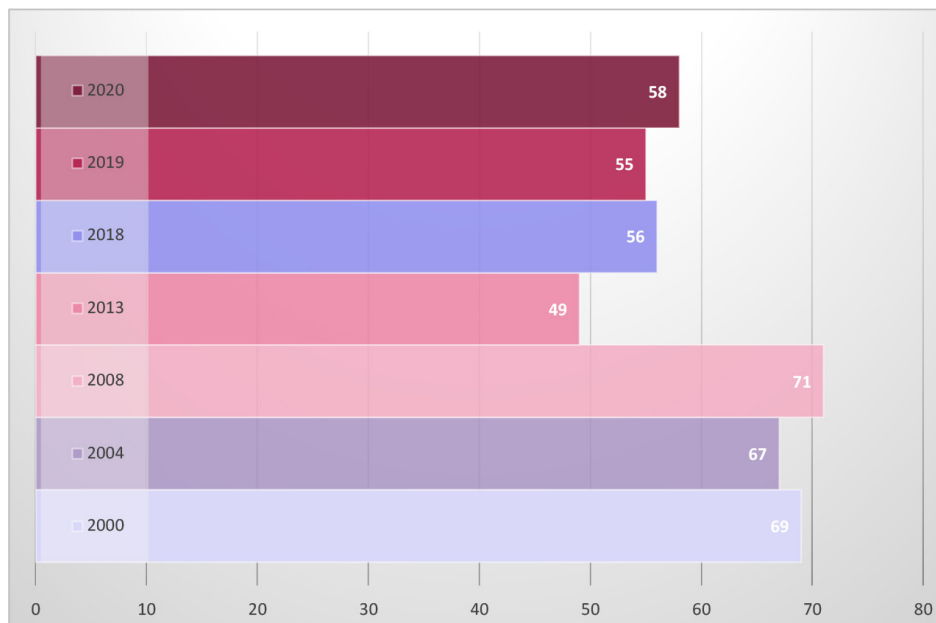
Tabella 1: (Angelucci e De Sio forthcoming, 2021)

Il percorso di ricerca ha poi evidenziato come le promesse non mantenute della democrazia sembrano tradursi in una trasformazione di quelli che erano i principali attori sulla scena: i partiti politici. Se la crisi di legittimazione della politica e della rappresentanza ha accelerato la trasformazione organizzativa dei partiti (soprattutto di quelli tradizionali che occupano posizioni di governo), questa stessa trasformazione ha favorito la prevalenza del “party in public office”, e al tempo stesso l’indebolimento del “party on the ground”, reso manifesto dalla diminuzione degli iscritti e dalla volatilità elettorale, è andato di pari passo con un cambio di strategia dei partiti, più legati a (in parte dipendenti da) attori esterni (per esempio gruppi di interesse) sia in

termini di elaborazione di policy che di finanziamento². Questo ne limita capacità di azione e autonomia (Katz & Mair 2002).

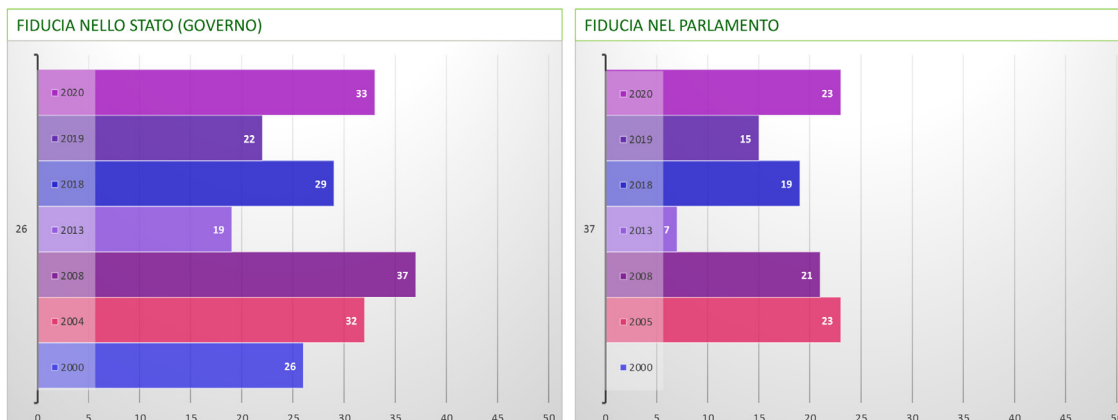
Negli ultimi decenni, la fiducia espressa dagli italiani nei confronti delle istituzioni è andata progressivamente diminuendo. Secondo **Demos & Pi**, ciò è accaduto in prevalenza negli ultimi vent'anni. La fiducia nei confronti del presidente della Repubblica agisce come cartina tornasole di questo fenomeno. Dal grafico, si può infatti notare che essa è rimasta molto alta fino al 2008, ha avuto un crollo nel 2013 e negli ultimi tre anni è tornata a salire, anche se ancora con quote inferiori.

Grafico 1: Fiducia nel presidente della Repubblica. Fonte: Demos & Pi, “Rapporto tra gli italiani e lo stato”, anni vari.



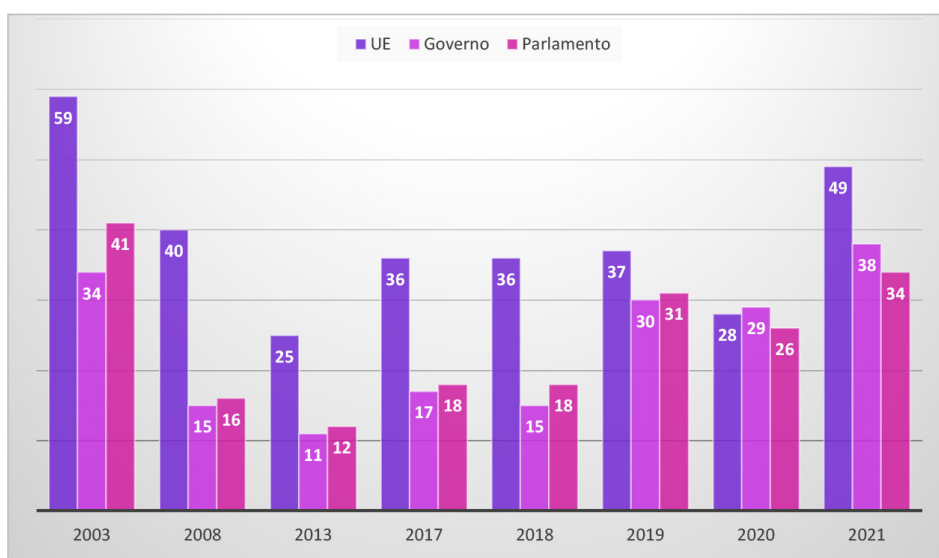
Le percentuali di quanti hanno affermato di avere fiducia nello **stato** e nel **parlamento** seguono un trend simile, anche se, in questo caso, il grado di credito è molto inferiore.

² Dal Report *Scenario Open Lab “Competizione/Inclusione”- Megatrend*, 17 giugno 2021.



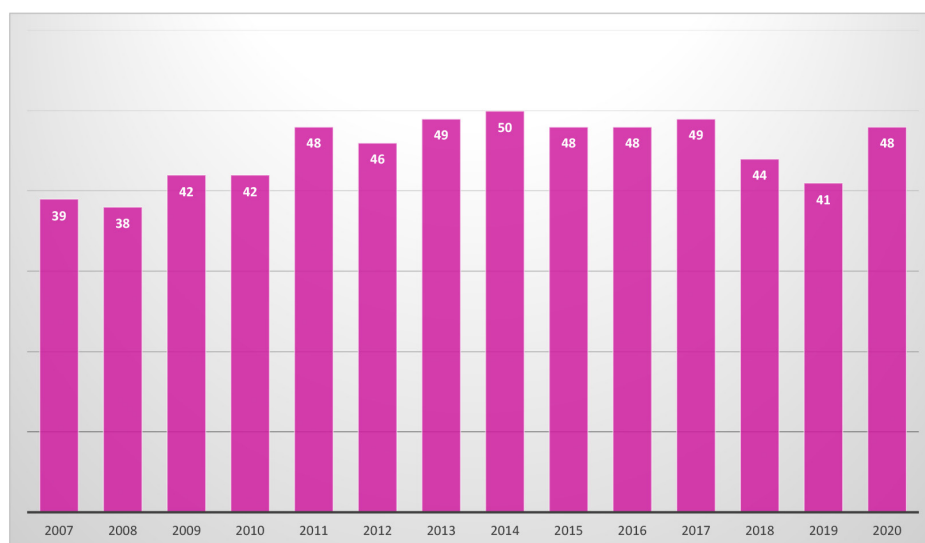
Fonte: Demos & Pi, “Rapporto gli italiani e lo stato”, anni vari

Il fenomeno del calo di fiducia degli italiani nei confronti delle istituzioni riguarda in misura molto minore l’Ue. Benché l’istituzione europea continui a godere di livelli di credito relativamente alti rispetto a quelli di governo e parlamento (fece eccezione il 2020, quando la fiducia nell’Ue scese sotto a quella del governo), il credito accordato alle istituzioni comunitarie è andata erodendosi nel tempo: si è passati da un 59% nel 2003, al 28% nel 2019, con il minimo (25%) registrato nel 2013, negli anni della crisi del debito sovrano. Nel 2020 questo trend si è invertito, con la fiducia nella Ue che è tornata a salire (raggiungendo il 49%), in corrispondenza della creazione del piano di investimenti NextGeneration Eu.



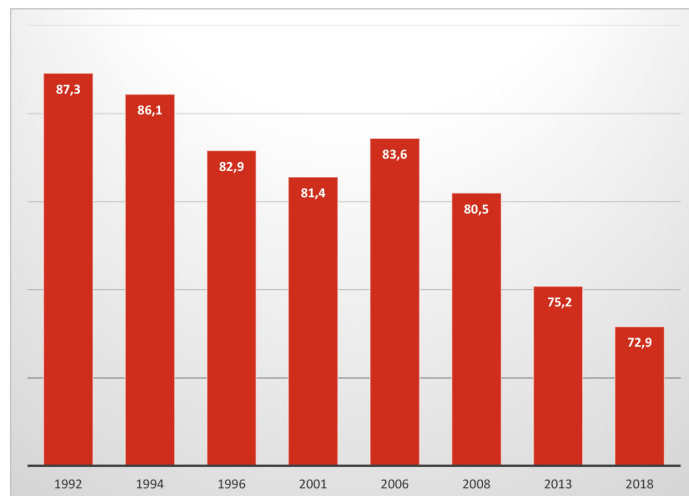
Ritornando alla sfera domestica, il basso grado di fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nella politica, però, sembra non riguardare il funzionamento della democrazia in sé. Secondo un sondaggio Demos & Pi, infatti, la quota di chi si ritiene soddisfatto del funzionamento della democrazia in Italia è cresciuta: 28% al marzo 2013, 36% al marzo 2018, 41% al dicembre 2019, 46% al dicembre 2020. Ma la fiducia nella democrazia è però qualcosa di diverso da quella nei partiti: in Italia è molto alta la percentuale di quanti ritengono che la democrazia possa funzionare senza partiti: opinione che, tra il 2011 e il 2017, si registra soprattutto tra i giovani adulti (trenta-quarantaquattro anni). Questo pone l'enorme tema di come pensare di ibridare la democrazia rappresentativa tradizionale con differenti pratiche di partecipazione e deliberazione.

Grafico 3: La fiducia nella democrazia. Fonte: Demos & Pi, “Rapporto gli italiani e lo stato”, anni vari.



La bassa fiducia nei partiti e nelle istituzioni tende ad emergere attraverso la partecipazione elettorale. A questo riguardo, il grafico 4 mostra l'**affluenza** alle elezioni politiche dal 1992 al 2018: dall'87.3% iniziale si toccò un minimo nel 2001, con l'81.4% dei votanti. Dopo l'aumento del 2006, l'affluenza è sempre diminuita, fino al minimo storico del 72.9% del 2018.

Grafico 4: La partecipazione elettorale. Fonte: ministero degli Interni, anni vari,



Se guardiamo ai trend divergenti tra la partecipazione elettorale e l'aumento dell'astensione, ricaviamo l'impressione di trovarci di fronte a un cambiamento radicale per quanto attiene il rapporto dei cittadini con la politica e con la democrazia rappresentativa. L'evidenza diventa clamorosa soprattutto quando guardiamo ai dati record (in negativo) di partecipazione all'ultima tornata elettorale per l'elezione dei sindaci.

Grafico 5: Tendenza storica dell'affluenza alle elezioni politiche dal 1946 al 2018. (Fonte: <https://www.truenumbers.it/affluenza-elezioni-politiche/>).

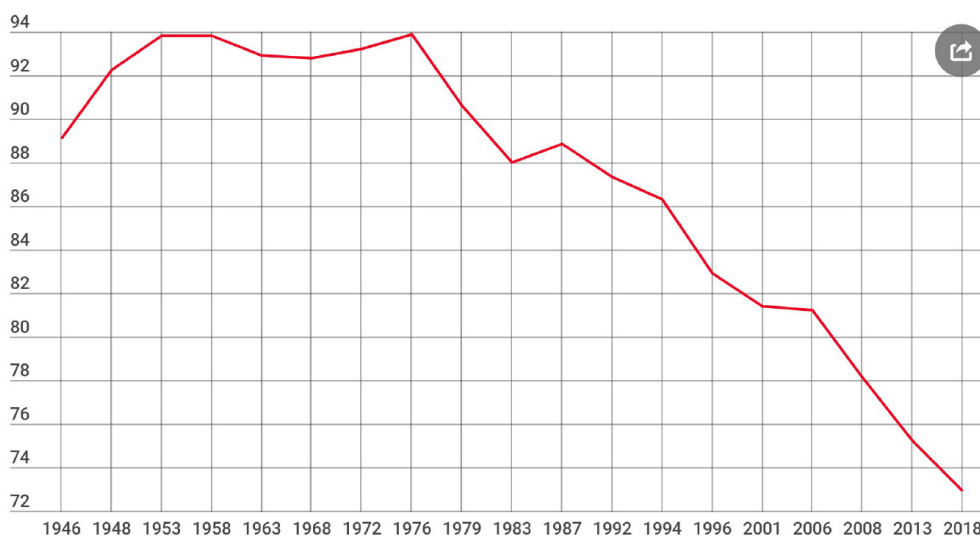
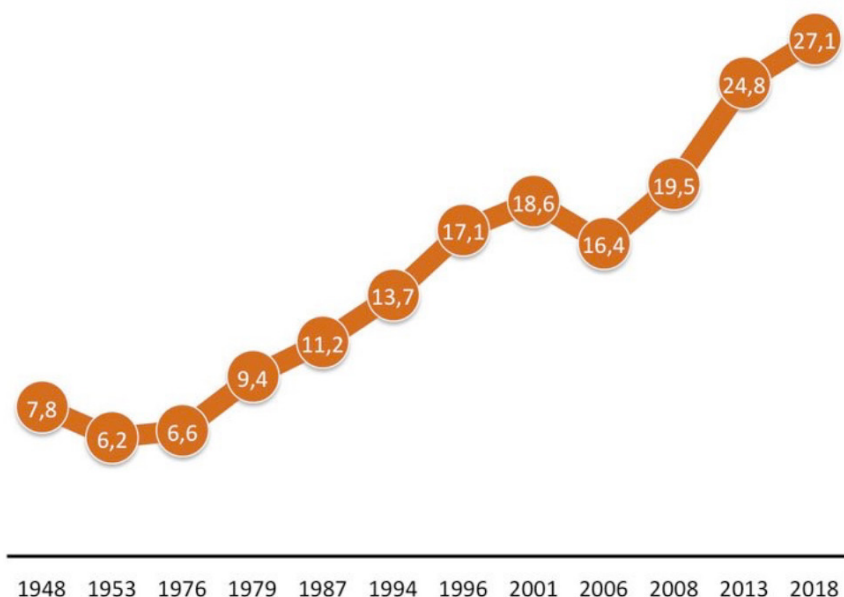


Grafico 6: Percentuali di astenuti nelle elezioni politiche dal 1948 al 2018. Fonte: Elaborazione grafica dell'Istituto demoscopico SWG, dati del Ministero dell'Interno.

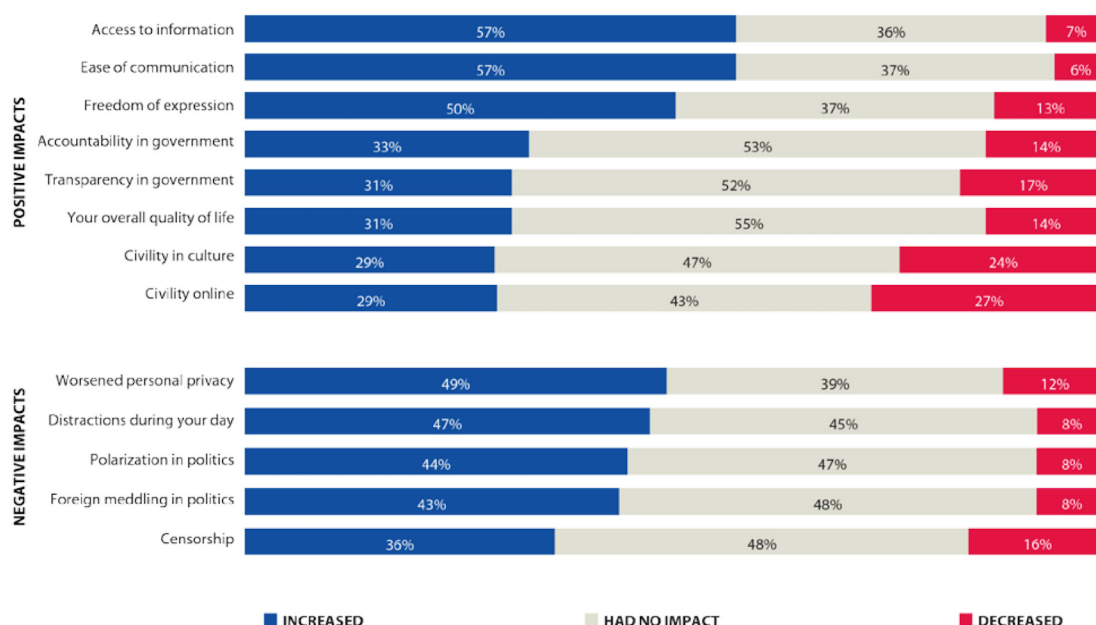


Un ulteriore trend trasformativo riguarda il rapporto tra internet e democrazia. In particolare, le presidenziali statunitensi del 2016 hanno messo in luce come la circolazione di fake news online e sui social media possa contribuire alla polarizzazione della sfera pubblica e influire, in maniera significativa, sul successo o sull'insuccesso dei candidati alle elezioni. In questo senso, mancano dati empirici sul fenomeno in Italia. Una *proxy* può venire da una recente *elite survey* di Pew Research (condotta con Elon University). La ricerca ha rivelato come, su un campione di 979 esperti in materia, il 49% ritiene che l'uso della tecnologia "indebolirà aspetti cardine della democrazia e della rappresentanza democratica nel prossimo decennio", contro un 33% di esperti che la pensa all'opposto (e un 18% che considera l'adozione di tecnologia ininfluyente rispetto al sistema democratico).

Le preoccupazioni riguardano "il **gioco tra fiducia, verità e democrazia**": attraverso le fake news, i fatti vengono manipolati e strumentalizzati per ridurre la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nei confronti degli altri membri della propria comunità. Tuttavia, intervenire sugli spazi online presenta la delicata questione di imporre potenziali limiti sulla libertà di parola. Il già citato sondaggio ha rivelato come il

pubblico americano abbia fiducia rispetto a un'evoluzione "positiva" degli spazi digitali: secondo il 61% dei rispondenti (862 esperti in materia), entro il 2035 gli spazi digitali cambieranno in modo da contribuire meglio al benessere collettivo, sempre che vi sia una combinazione di fattori. Il grafico 7 mostra, su un campione di 1000 rispondenti provenienti da venticinque paesi, quali sono i potenziali effetti positivi e negativi dovuti alla sempre maggiore interdipendenza tra piattaforme digitali e politica.

Grafico 7. Come il pubblico percepisce l'impatto delle piattaforme digitali. (Fonte: elaborazione di [Colomina et al. 2021](#) per il parlamento europeo, su dati Cgi Ipsos, 2019)



2. La crisi della rappresentanza politica

I meccanismi inerziali alla base della **crisi della rappresentanza politica** che si è venuta a delineare negli ultimi decenni vanno certamente osservati attraverso la lente della globalizzazione o denazionalizzazione (Zürn, 2003). All'iniziale processo di progressiva rimozione delle barriere internazionali all'economia, si è presto accompagnato uno spillover in ambito socio-politico, che ha focalizzato il dibattito pubblico su questioni culturali post-materialistiche (Held & McGrew, 2001).

Nel mondo occidentale è quindi emersa una **nuova dimensione di conflitto** che taglia trasversalmente il continuum destra-sinistra e i quattro “cleavages” tradizionali, identificati da Lipset e Rokkan (1967), su cui si mobilita la competizione politica. Questa linea di frattura si manifesta nella dicotomia tra i cosiddetti **perdenti e vincenti della globalizzazione** (Kriesi et al., 2008; 2012), i quali occupano rispettivamente posizioni di “demarcazione” e “integrazione” rispetto allo scenario europeo (Carrieri, 2021).

Nello specifico, i demarcazionisti percepiscono il processo di integrazione nel mondo interconnesso come una minaccia all’identità nazionale e all’omogeneità della comunità, attitudini che si declinano generalmente in una visione protezionistica dell’economia e conservatrice dei valori. In questo fenomeno, al contrario, gli integrazionisti o vincenti della globalizzazione vedono una panacea di opportunità per il miglioramento degli scambi internazionali, dal commercio alla cultura (Isernia & Cotta, 2016). In questo contesto trova collocamento anche la questione dell’integrazione europea – dall’eurofilia all’euro-pessimismo – che Pirro e Zeff (2002) descrivono come una sorta di sottotipo regionale di globalizzazione.

Il cleavage integrazione-demarcazione si articola su due assi di conflitto: quello economico – che oppone libero mercato a intervento statale – e quello culturale, che contrappone valori conservatori o progressisti, in risposta alla “etnicizzazione” della politica (Kriesi et al., 2006), che porta in primo piano temi caldi quali l’immigrazione. Infatti **la competizione politica tende a organizzarsi intorno a singole tematiche**, dal già citato progetto comunitario ai flussi migratori che attraversano l’Occidente, dall’ampliamento dei diritti civili alla protezione dell’ambiente. I partiti politici, quali rappresentanti degli interessi dei cittadini all’interno dello scacchiere democratico, agiscono sempre più come imprenditori di tematiche, su cui mobilitano il proprio elettorato (Hobolt & De Vries, 2015). **Nell’era iperconnessa e tecnologica, i partiti si trovano ad affrontare una campagna permanente** per i cuori e le menti degli elettori, sicché enfatizzano i temi più salienti della propria agenda (Budge and Farlie, 1983), ossia

quelli su cui possono reclamare una sorta di proprietà intellettuale, perché ritenuti competenti in materia (Petrocik, 1996).

A partire dagli ultimi decenni del XX secolo, la maggiore sofisticazione degli elettori grazie alla democratizzazione dell'educazione e alla diffusione dei media di comunicazione ha contribuito a erodere i caratteri ereditari delle identità politiche a favore di una maggiore fluidità, che ha contribuito alla **crisi del partito di massa**. Il calo del numero degli iscritti, aspetto tangibile di questa problematicità (Van Biezen et al., 2012), ha portato a uno spostamento dei partiti dal territorio agli uffici, una "statalizzazione" dettata dalla ricerca delle risorse con cui finanziarsi (Van Biezen, 2003). Essa ha però generato un circolo vizioso di ulteriore erosione del rapporto di fiducia con elettori (Katz & Mair, 2002).

Si fa avanti uno scenario in cui la rappresentanza si muove spesso nel vuoto della partecipazione e così facendo rischia di eludere la necessità di accountability e responsiveness, e di pregiudicare il meccanismo democratico. I partiti politici, inoltre, evolvendo in un modello "pigliatutto" (Kirchheimer, 1966), hanno progressivamente appiattito la propria offerta e agenda politica verso posizioni centriste, nel tentativo di assicurarsi il voto dell'elettore mediano, ma così facendo hanno acuito la sensazione di incapacità di intercettare le domande di una società più consapevole e in continua evoluzione. Così si spiega, seppure certamente in maniera semplificata, il profondo disincanto nei confronti della politica tradizionale e dei partiti mainstream, che nuovi partiti estremisti, anti-sistema e populistici hanno buon gioco a enfatizzare (De Sio, 2021).³

I nuovi partiti sfidanti, approfittando di una domanda di partecipazione che spesso si consuma nel vuoto della rappresentanza degli attori competenti, fanno leva strategicamente sui temi sensibili tra i perdenti della globalizzazione, per esempio il revival della religione (Spini, 2021) o il malessere delle periferie (Valbruzzi, 2021). Il ruolo destabilizzante di questi partiti è favorito dal fatto che, almeno in un

3 Una prima rottura dalle tradizionali famiglie di partito su singole tematiche avviene già negli anni settanta con l'emergere di partiti ecologisti (Müller-Rommel, 1998).

primo momento, essi si trovino all'opposizione, il che permette loro di agire in maniera "irresponsabile" (Sartori, 1976), criticando le forze di governo e facendo promesse senza doversi curare di mantenerle. Al contrario, i partiti mainstream con esperienza di governo sono posti di fronte a obblighi reputazionali e di fatto restano vincolati dalla necessità di negoziare compromessi con gli altri attori nazionali e internazionali; infatti devono esprimersi su molteplici dimensioni e non soltanto su alcune tematiche (Hooghe & Marks, 2018).

Il cosiddetto "bipolarismo polarizzato" (Masseti, 2009) nei sistemi politici (di fatto multipolari) della maggior parte d'Europa, che per oltre mezzo secolo è stato caratterizzato dall'alternanza tra un polo di centro-destra e uno di centro-sinistra, ora contrappone i partiti mainstream/dell'establishment e quelli sfidanti/anti-establishment. Questa visione è funzionale all'ideologia populista, che immagina la competizione politica come uno scontro tra due gruppi, **i pochi contro i molti** (Urbinati, 2020), ossia le élite corrotte e il popolo sovrano di cui pretendono di farsi carico (Mudde, 2004). Bisogna certo fare distinzione tra le molteplicità delle forze anti-sistema, fra le quali appare particolarmente preoccupante l'ascesa dei partiti della destra radicale (Bulli, 2021; Zulianello, 2019) che occupano sempre più spesso posizioni di governo, strumentalizzando i momenti di crisi e ingigantendo le divisioni sociali (Sessa, 2021b),⁴ in una relazione di incontro-scontro con gli allineamenti di centro-destra (Barisione, 2021).

La sfida a cui si vuole rispondere è, quindi, la crisi della politica, che ha luogo in un contesto estremamente complesso e fatto oggetto di diverse spinte: **il cortocircuito tra rappresentanza e partecipazione**; il cleavage integrazione e demarcazione del contesto globalizzato, in cui la politica nazionale perde capacità d'azione al fronte di decisioni prese a livello sovranazionale; la crisi dei partiti centristi, moderati, mainstream, di fronte all'**emergere dei partiti estremisti, radicali, sfidanti**.

4 Dell'avanzare della destra radicale in Europa si è parlato nel ciclo di incontri curati in collaborazione con il Goethe-Institut Mailand, <https://fondazionefeltrinelli.it/eventi/democrazia-verde-webinar-di-segno-nero-primi-appuntamenti-12-aprile-odio-in-rete-discorsi-di-odio-e-social-media-al-servizio-della-destra-radicale/>

Le attività svolte nell'ambito dell'Osservatorio sulla democrazia, in particolar modo durante il percorso Scenario Open Lab "Competizione/Inclusione" sui temi delle innovazioni democratiche, ci hanno condotto a immaginare quali azioni possibili sia possibile e urgente intraprendere al fine di affermare uno scenario ideale in cui la politica sia di nuovo strumento migliorativo della società. In base alle macro-tendenze identificate, gli ambiti emersi dal dialogo con gli esperti coinvolti vertono sulle forme della rappresentanza, sulle istituzioni della rappresentanza e sulla sfera della comunicazione politica.

Nel contesto di crescente interdipendenza internazionale, la politica ha oggettivamente **margini sempre più ristretti per governare le trasformazioni della società**, ormai definite da meccanismi sovranazionali. Al netto delle innegabili spinte esogene che esulano dalla competenza delle singole nazioni, esiste però uno **spazio di iniziativa possibile** e indirizzata a riconoscere ai partiti politici la loro funzione storica di corpi intermedi, il ruolo di aggregatori delle opinioni dei cittadini e di mobilitazione del loro potenziale politico. I partiti risultano tuttora i principali attori capaci di esprimere interessi legittimamente contrapposti nel gioco democratico, e il rilancio della partecipazione politica non può quindi che partire da loro. La loro azione è importante, tanto più a fronte delle importanti sfide di cambiamento, per far fronte all'erosione della relazione di fiducia che deve legarli ai cittadini.

Per governare il cambiamento occorre **ripensare il processo decisionale**, accettando la desiderabilità del conflitto se volto a comporre un processo di decision-making democratico e partecipato. L'appiattimento dei partiti tradizionali su posizioni centriste e spesso indistinguibili le une dalle altre ha lasciato ai partiti anti-sistema carta bianca per impadronirsi di tematiche delicate, poiché divisive e polarizzanti. La strumentalizzazione delle tensioni rappresenta una minaccia per le istituzioni democratiche, come dimostrano i fatti di Capitol Hill all'inizio del 2021 (Sessa, 2021a).

La disintermediazione della politica sta causando una perdita della legittimità e della capacità di rappresentanza dei partiti politici. Questa

tendenza viene sicuramente accelerata dalla rivoluzione delle tecnologie digitali, fino al delinearsi dei “partiti digitali” (Gerbaudo, 2020). Digitalizzazione, disintermediazione, fluidità delle identità politiche sono elementi che evidenziano il disancoramento del partito dal territorio, che tuttavia resta un elemento insostituibile del fare politica. Un partito digitale puro rischia di annullare la già infragilita struttura organizzativa del soggetto politico, quella che Ignazi e Bordandini (2018) chiamano i “muscoli del partito”. È necessario che i partiti riscoprano il legame con il territorio e valorizzino le interdipendenze tra i vari livelli dello scenario globalizzato, in modo da elaborare strategie specifiche per ogni contesto: locale, nazionale e sovranazionale. In questo senso, è utile – e possibile – la selezione e **formazione del personale politico** preparato rispetto ai piani (di tematiche e livello organizzativo) su cui viene chiamato a lavorare. Pur fra tanti limiti esistenti, l’adeguata professionalizzazione della classe politica è sicuramente uno degli ambiti in cui i partiti hanno la capacità di agire.

Questo ci porta alla necessità di colmare l’**asimmetria informativa** che caratterizza oggi la dimensione comunicativa della politica, dal lato degli elettori come da quello dei loro rappresentanti. A questo riguardo le tecnologie digitali, se opportunamente sfruttate, possono rappresentare un’opportunità per incrementare il grado di mobilitazione cognitiva dei cittadini e far sì che questi riescano a orientarsi consapevolmente nella sfera pubblica. Le forme di informazione online richiedono lo sforzo di un presidio sistematico, perché se uno dei terreni dell’azione politica presente e futura è e sarà la rete, serve che questa venga utilizzata per incrementare il capitale di mobilitazione dei cittadini (Seddone, 2021). In questo i partiti hanno l’opportunità di ispirarsi alle azioni intraprese da movimenti sociali, gruppi di interesse, fondazioni, Ong e think tank, che svolgono un’azione collettiva a favore del pluralismo di successo. Gli attori di un servizio pubblico sono chiamati a informare in maniera capillare il dibattito collettivo, narrando le trasformazioni economiche, politiche e sociali portate dalla globalizzazione, in modo da governare positivamente il cambiamento.

Vari decenni fa Inglehart e Klingemann (1976) notavano che i partiti, agli occhi degli elettori, non erano più “libretti di istruzione” per capire il mondo. Nell’era in cui molti temi vengono strumentalizzati e diventano virali, ma spesso sono compresi superficialmente – dalle questioni economiche a quelle di diritto, come la parità di genere (Sessa, 2021c) –, i partiti possono ancora offrire supporto per aiutare gli elettori a orientarsi nel dibattito pubblico. In questo modo potremo garantire un **passaggio da una società dell’informazione a una società della conoscenza**, poiché i dati non contano per quanti ne abbiamo ma per che cosa ne facciamo (Ferraris 2021).⁴

B. LE PROPOSTE

Sulla base di queste considerazioni, il gruppo di lavoro coinvolto nel percorso di ricerca di Scenario Open Lab “Competizione/Inclusione” ha individuato tre dimensioni principali di intervento, riguardanti:

1. Le forme della rappresentanza politica, per ripensare le modalità attraverso le quali gli attori politici interagiscono con la società, d’accordo con le opportunità offerte dalle nuove tecnologie.
2. Le istituzioni della rappresentanza politica, per la riforma dei soggetti politici in senso trasparente, inclusivo e democratico;
3. Il consenso della rappresentanza politica, per favorire la formazione politica e per la costruzione partecipata dell’agenda politica, integrando le innovazioni democratiche capaci di incentivare la partecipazione;

1. Le forme della rappresentanza politica

I partiti sfidanti emersi di recente hanno dimostrato capacità di risposta superiori alle istanze dell’elettorato, nonché forme organizzative più aperte e digitali. È urgente, quindi, che anche gli allineamenti politici più moderati e rappresentativi facciano proprie le opportunità offerte dalla rivoluzione tecnologica nel facilitare nuove forme di partecipazione. Se associati a un forte ancoraggio territoriale e valoriale, gli

elementi di innovazione democratica possono produrre una migliore organizzazione del partito e della politica. Le aree di azione suggerite sono due. La prima riguarda la digitalizzazione.

1.1. RILANCIO DELLA DIGITALIZZAZIONE

Si sente spesso parlare delle nuove forme organizzative della rappresentanza e della partecipazione, quali il partito piattaforma, che si è sviluppato nel contesto dei processi di digitalizzazione come uno degli effetti della crisi di legittimità dei corpi intermedi (Gerbaudo 2018). Un uso consapevole della dimensione online permetterebbe ai partiti di recuperare gli spazi di autonomia persi, rafforzandoli dal punto di vista organizzativo e ripristinandone la capacità di *gate-keeping* nei confronti dei cittadini. I partiti piattaforma nascono all'interno di logiche partecipative e adottano le architetture digitali come modalità organizzativa e strutturale, sfruttando le piattaforme come luoghi di presentazione, discussione e selezione delle proposte.

Tuttavia, è fondamentale riconoscere il digitale come uno strumento e non un fine in sé: sotto questa luce si può pensare a un partito "classico" che adotti lo strumento digitale per autoconservarsi e per migliorare, ossia per garantire una rappresentanza più efficace e trasversale, perché consapevole che nell'attuale contesto di cambiamenti sociali (individualizzazione dei percorsi di vita) la partecipazione di persona è divenuta più difficoltosa rispetto all'epoca d'oro del partito di massa. È comunque cruciale che questi attori riescano a bilanciare l'azione dell'online con un forte legame valoriale e territoriale che ne affermi distintamente l'identità politica.

- Un caso di studio che fa scuola è **LiquidFeedback**⁵, utilizzato in primis dai partiti pirata in Germania, ma poi esportato anche in Austria, Italia, Svizzera e Brasile. Si tratta di un software gratuito concepito per raccogliere opinioni condivise all'interno di una comunità in ambito politico, secondo i principi della

5 <https://liquidfeedback.com/en/>

democrazia liquida (che include concetti di democrazia rappresentativa e diretta). Si ripropone di creare una rappresentazione accurata delle opinioni espresse dai membri della comunità, senza alterazioni indotte da gerarchie sociali o disparità di conoscenze nei partecipanti.

LiquidFeedback è particolarmente innovativo nella misura in cui permette di superare le limitazioni dei tradizionali forum internet, perché prevede la possibilità di delegare il proprio voto a una persona o a un gruppo considerati più preparati su un determinato argomento che dev'essere fatto oggetto di decisione. Si tratta di un aspetto importante, poiché riconosce un fondamentale elemento di cambiamento della società: rispetto alle masse poco alfabetizzate delle origini del partito di massa, i cittadini oggi dispongono spesso di competenze specifiche lavorative e personali, cui tuttavia si abbinano conoscenze molto più elementari su altri ambiti. Sono inoltre contemplati meccanismi di tutela delle minoranze, affinché vengano adeguatamente rappresentate. D'altro canto, spiccano ovvie criticità da sollevare, relative alla riservatezza e alla gestione dei dati (per esempio Gdpr), sia riguardo alla profilazione degli utenti secondo il proprio orientamento politico, sia per il rischio che la delega a terzi possa essere utilizzata come una sorta di voto di scambio.⁶

- La piattaforma **Decidim**⁷ (“Noi decidiamo” in catalano) è uno dei progetti più emblematici nell’ecosistema delle tecnologie civiche. Nata a Barcellona e inizialmente finanziata dal comune, è costruita sin dalle sue origini sul modello di un processo decisionale comune a disposizione di organizzazioni ed istituzioni. Essendo in open source, questo permette il riutilizzo e

6 Il caso di studio è stato richiamato nel workshop sui temi della rappresentanza politica all'interno di Ok Europe, tenutosi a Barcellona il 22 settembre 2021, <https://fondazionefeltrinelli.it/okeurope/>

7 <https://decidim.org/>

l'evoluzione del programma purché se ne condividano le clausole di che ne garantiscono l'uso a fini democratici.

1.2. FORMAZIONE DI COALIZIONI SOCIALI

La seconda area di azione suggerita mette in causa la formazione di coalizioni sociali. Attualmente i partiti hanno difficoltà nel canalizzare le proposte dal basso, che trovano invece espressione in movimenti sociali, gruppi di interesse e altre organizzazioni. Queste importanti forme di partecipazione vanno certamente integrate al più tradizionale partito politico, ma non possono in alcun modo sostituirsi a esso. Infatti la caratteristica determinante dei partiti politici sta nel fatto che, a differenza di altre forme di organizzazione e mobilitazione, essi sono gli unici chiamati a misurarsi nell'arena delle elezioni e, quindi, vanno soggetti al principio di uguaglianza nella rappresentanza democratica. Da un lato i partiti si trovano di fronte alla necessità di impostare un nuovo processo di connessione e radicamento nella società, dall'altro le istanze di cittadinanza attiva e di movimenti sociali necessitano di avere voce nelle istituzioni. Per entrambi si tratta di trovare nuove modalità e strategie per allargare la propria base di riferimento e costruire consenso attorno alle proprie iniziative.

È dunque importante ripensare la partecipazione, affinché assicuri quella rappresentanza degli interessi contrapposti che è insita nella competizione democratica, senza però amplificare le disuguaglianze presenti nella società. Per questo, i partiti e i rappresentanti devono dotarsi di chiari processi che permettano loro di porsi come aggregatori della collettività e promotori di una piattaforma di giustizia sociale consapevole e rispettosa delle diverse istanze partecipative esistenti.

- Un caso di studio di successo è offerto da **Momentum**⁸, organizzazione politica della sinistra britannica nata, sulla scia dell'elezione di Jeremy Corbyn, come *grassroot movement* a so-

⁸ <https://peoplesmomentum.com/>

stegno del Partito laburista. Del movimento sono stati elogiati la capacità di mobilitazione della base e la spinta impressa alla piattaforma progressista del partito laburista, la divulgazione tramite video informativi efficaci e il budget contenuto. Un aspetto di non poca rilevanza è l'aver saputo unire le modalità dei movimenti di base con un partito mainstream, sfruttando positivamente le innovazioni democratiche per attirare nuovi iscritti, poiché dal 2017 tutti i membri di Momentum devono iscriversi al Partito laburista. Tuttavia, alcuni hanno accusato il movimento di avere favorito una eccessiva polarizzazione all'interno del partito.

- Uscendo da un'ottica strettamente eurocentrica, ricordiamo il **Frente Amplio**⁹, partito politico uruguayano fondato nel 1971 come coalizione di più di una dozzina di partiti di sinistra e movimenti. Dichiarato illegale durante il colpo di stato del 1973, è riemerso nel 1984 con la restaurazione della democrazia. La coalizione ha posizioni progressiste e ha governato l'Uruguay, esprimendo per tre volte il Capo dello stato tra il 2004 e il 2014. Tra gli elementi che ne fanno un caso di studio interessante figura la sua capacità di essere una coalizione capace di includere partiti, sindacati, movimenti sociali e semplici cittadini senza appartenenza sulla base di un programma condiviso tramite assemblee e consulte. (Moreira, Seilos, Lizbona 2010).

2. Le istituzioni della rappresentanza politica

Dal punto di vista istituzionale, la crisi dei partiti politici è fondamentalemente una crisi dell'autonomia (e quindi dell'autorevolezza) della politica in un contesto di pluralismo degli interessi e di disuguaglianza delle risorse. Di conseguenza, la capacità del partito di agire da rappresentante efficace dei suoi elettori potrà essere recuperata solo nel momento in cui esso disporrà delle risorse adeguate per non lasciarsi condizionare dall'esterno, e prevederà processi di democrazia interna per assicurare

⁹ <https://www.frenteamplio.uy/>

una opportuna rappresentanza e guadagnare una legittimità internamente. Anche in questa direzione si espongono due proposte di azione.

2.1. GARANZIE DI AUTONOMIA FINANZIARIA

La crisi di fiducia che oggi affligge la politica deriva in parte dal fatto che questa viene capita poco, poiché le regole del gioco spesso appaiono oscure e le decisioni prese “a porte chiuse”. Alcune fasce della popolazione si sentono escluse e poco rappresentate dalle decisioni prese dai politici. Dal punto di vista istituzionale, un passo cruciale verso la maggiore trasparenza sarebbe dato dalla creazione di una legge organica sul finanziamento pubblico ai partiti politici. Ciò significherebbe anche mettersi al passo con il resto d’Europa, poiché oggi l’Italia è uno dei pochi paesi, insieme alla Svizzera, Bielorussia e Malta (dove tuttavia la proposta è in discussione), che dal 2013 non prevede una legge in tale senso (Pasquino 2020).

Questo porrebbe fine a situazioni di incertezza e opacità sulle modalità con cui vengono finanziati un partito, un gruppo o un leader politico. La definizione condivisa e trasparente di standard minimi di funzionamento delle istituzioni politiche, tra cui le regole a cui tutti devono attenersi per ottenere finanziamenti pubblici o privati, garantirebbe la controllabilità dei processi e dunque una maggiore democraticità del sistema politico. Non soltanto ne risulterebbe una maggiore uguaglianza delle opportunità di accesso alle risorse – principio alla base della competizione democratica –, ma anche una migliore redistribuzione delle risorse ricevute a favore delle periferie e non solo del centro, dato che i finanziamenti dipenderebbero dall’effettiva capacità dei partiti di rappresentare un elettorato ampio e non della loro capacità di trovare finanziatori. Ne deriverebbero effetti positivi sia per la maggiore legittimità dei partiti agli occhi degli elettori, sia perché i partiti stessi godrebbero di un livello superiore di autonomia al momento di stabilire le proprie linee di policy, senza farsi condizionare da decisori esterni. L’uso distorto da parte dei partiti di finanziamenti pubblici e privati, che fa parte della storia italiana, insegna peraltro un aspetto indispensabile di una simile legislazione: la previsione di

forme di finanziamento soggette a destinazioni specifiche e da rendicontare (fondazioni, attività di formazione ai militanti, ai dirigenti e ai cittadini, attività di promozione della democrazia), con forme di matching tra contributi degli iscritti e contributi pubblici.

- Per i partecipanti al dibattito del percorso Scenario Open Lab “Competizione/Inclusione”, la **legge tedesca sui partiti (*Parteiengesetz*)** è il modello più stabile a cui ispirarsi, perché indica nel dettaglio i contributi pubblici a cui i partiti hanno diritto sulla base dei voti ottenuti, del numero di iscritti e delle donazioni ricevute (Del Boccio 2018). Tra gli aspetti virtuosi della legge, che garantisce sia l'autonomia finanziaria ai partiti sia la totale trasparenza nel processo, vi sono certamente i meccanismi di tutela delle minoranze e dei partiti più piccoli, in modo da garantire una rappresentanza capillare.

Nome del progetto	PARTEIENGESSETZ
Luogo di intervento	Germania
Attori	Governo federale tedesco
Modalità di attuazione e beneficiari	Legge del 1967 sul funzionamento e il finanziamento dei partiti, modificata ulteriormente nel 2004 per arrivare all'attuale legislazione. Secondo la legge, il finanziamento pubblico ai partiti assume la forma del contributo per l'attività politico-elettorale, erogato in due modalità: a) un contributo proporzionale ai voti ricevuti; b) un contributo calcolato sulla quota dei contributi versati da privati. Per accedere ai contributi pubblici è quindi necessario il raggiungimento di determinati risultati elettorali minimi. La legge sullo status giuridico dei parlamentari (<i>Abgeordnetengesetz</i>) prevede inoltre l'erogazione di contributi pubblici ai gruppi parlamentari il cui importo è stabilito annualmente dal Bundestag (non ho trovato dati su importo).
Impatti ed elementi virtuosi	La legge è finalizzata a garantire autonomia finanziaria ai partiti e totale trasparenza nel processo. Tra i punti di forza: meccanismi di tutela delle minoranze e dei partiti più piccoli così da assicurare una rappresentanza capillare. La logica di fondo della legge consente inoltre una migliore redistribuzione delle risorse come conseguenza dell'effettiva capacità dei partiti di rappresentare un elettorato ampio e non dalla loro capacità di trovare finanziatori.

2.2. MECCANISMI DI DEMOCRATICITÀ INTERNA

Un altro aspetto fondamentale per rilanciare la legittimità del partito a livello istituzionale riguarda la garanzia di processi democratici interni che coinvolgano i cittadini nella selezione di una classe politica

all'altezza delle proprie aspettative (Poguntke & Scarrow 2020). Ne trarrebbero giovamento sia la qualità della rappresentanza – perché si scardinerebbe l'autoreferenzialità del ceto elettorale – sia la partecipazione, perché si avrebbe integrazione tra le sue varie istanze.

L'instaurarsi di criteri comuni correggerebbe le applicazioni discrezionali e spesso distorsive delle forme di *intra-party democracy* da parte dei partiti politici. Un esempio viene dal Movimento 5 Stelle, che, pur avendo fatto della democrazia tra gli iscritti un tratto caratterizzante, nell'atto statutario non ha disciplinato in modo completo la procedura di selezione del capo del partito. Di conseguenza, l'elezione di Luigi Di Maio a segretario ha dimostrato un certo livello di opacità: l'elezione è stata indetta solo con sei giorni di anticipo e vi ha partecipato una minima parte degli aventi diritto, in mancanza di figure contrapposte di pari livello.

- Secondo alcuni, un meccanismo risolutivo sarebbe l'elaborazione di una **legge condivisa sulla democraticità interna**, che è già prevista nella disciplina dei partiti di sei democrazie europee (Finlandia, Germania, Spagna, Portogallo, Polonia e Bulgaria); in particolare, in tre di queste (Germania, Portogallo e Spagna), quei criteri hanno anche fondamento costituzionale. La creazione di standard minimi comuni di democrazia interna ai partiti permetterebbe di includere le istanze presenti nel corpo elettorale e di prendere il meglio dalle forme democratiche di rappresentanza e partecipazione.

3. Il consenso nella rappresentanza politica

La riaffermazione del ruolo di *gate-keeping* dei partiti deve passare necessariamente dalla costruzione di un consenso forte. In questo senso, è utile che i partiti ripensino il proprio modo di comunicare il cambiamento, improntandolo all'obiettivo di informare il dibattito pubblico e non semplicemente a quello di polarizzarlo su temi divisivi. Tale consenso va ricostruito a partire da una comunicazione onesta con gli elettori, che vada a colmare l'asimmetria informativa in cui attualmen-

te versa la sfera pubblica. Al fine di favorire il ruolo dei partiti come fautori di pensiero critico e orientamento culturale, avanziamo due proposte di azione che descriviamo di seguito.

3.1. *HUB DI PENSIERO POLITICO E CITTADINANZA*

Partiti e attori politici sembrano sfruttare ancora in maniera parziale le potenzialità della rivoluzione tecnologica nell'ambito della comunicazione politica, che oggi avviene principalmente sui social media. Infatti, rappresentanti politici e partiti usano per lo più i social solo al fine di rilanciare il tema del giorno, racimolando consensi puntuali e limitati e sottovalutando la possibilità di informare gli elettori su questioni di sostanza. Un'auspicabile inversione di tendenza permetterebbe loro di porsi nuovamente come intermediari tra istituzioni pubbliche ed elettori.

Costruire una presenza strutturata sul web è di cruciale importanza strategica e potrebbe avere un effetto dirompente a costi molto contenuti. Si possono trovare molti modelli di riferimento se ci si ispira al lavoro svolto da alcune fondazioni culturali, think tank e organizzazioni della società civile, che hanno saputo rendersi punti di riferimento nell'orientare l'opinione pubblica su diversi temi. Questa strategia permetterebbe di “de-elettoralizzare” la competizione politica, ossia di incentivare i partiti affinché rispondano ai bisogni della cittadinanza in maniera continuativa, e quindi non solo nel periodo elettorale. Sebbene gli strumenti digitali non si possano sostituire alla presenza del partito sul territorio, l'online può certamente aiutare a rivitalizzare i canali di partecipazione e accrescimento delle risorse informative.

- Le fondazioni culturali in seno ai partiti in Germania possono essere fonte di ispirazione, come per esempio il **Friedrich-Ebert-Stiftung**¹⁰ per l'Spd, il **Konrad Adenauer Stiftung**¹¹ per la Cdu e l'**Heinrich-Böll-Stiftung**¹² per i verdi. Queste fondazioni sono istituti indipendenti che, legati ai partiti tedeschi,

¹⁰ <https://www.fes.de/>

¹¹ <https://www.kas.de/en/home>

¹² <https://www.boell.de/en/startpage>

portano avanti (in modo autonomo rispetto al partito) attività di ricerca e divulgazione tramite contenuti sui propri siti web, che si trasformano spesso in vere e proprie riviste online ricche di contenuti su temi di attualità (ma con un respiro più ampio del dibattito quotidiano), progetti di formazione della società civile e di cooperazione internazionale. Da una parte queste fondazioni sono incubatori di idee che integrano l'offerta culturale del partito nei confronti del pubblico, e dall'altra permettono la formazione dei gruppi dirigenti internamente, assicurando ai rappresentanti una sufficiente dotazione politico-culturale.

3.2. *COSTRUZIONE PARTECIPATA DELL'AGENDA POLITICA*

Il punto dedicato in precedenza alla digitalizzazione del partito in quanto organizzazione ha in parte trattato la questione della costruzione partecipata dell'agenda politica dei partiti. Tali innovazioni democratiche possono e devono essere usate anche dai partiti, se vogliono riflettere quel riferimento centrale per la formazione dell'offerta politica che è l'interesse generale degli elettori. Per cogliere appieno queste opportunità, i movimenti politici dovrebbero ampliare il proprio orizzonte al di fuori dei temi legati ai diritti civili – cruciali ma non esaustivi –, arrivando a politicizzare nuovamente le linee di frattura più rilevanti della società.

In questo senso, le forme di democrazia partecipativa rappresentano un'utile integrazione della democrazia rappresentativa, come accade nei casi dei “mini-pubblici”, che in molte realtà europee stanno acquisendo crescente importanza nel dibattito. Questi sono in sé promossi dalle istituzioni, ma permettono anche ai partiti politici di lanciare dibattiti. Per un efficace funzionamento, è importante che il campione coinvolto sia rappresentativo, al fine di evitare il rischio di tavoli tematici su base volontaristica che ripropongano il paradosso della partecipazione, ossia il fatto che vi partecipi solo chi è dotato di risorse economiche, culturali e di tempo.

- **Better Reykjavik**¹³ è un caso unico. Dopo aver vinto le elezioni comunali di Reykjavik, il partito socialdemocratico islandese Besti Flokkurinn (nato come provocazione all'ombra della crisi del 2008) ha creato una piattaforma di generazione di idee per la città e uno spazio partecipativo online per la definizione del bilancio annuale nei distretti della città ("Better Neighborhoods"). Sebbene questo approccio comunitario e la sua forza propulsiva siano molto interessanti, si può criticare la mancanza di valori di partenza.

Nome del progetto	BETTER REYKJAVÍK
Luogo di intervento	Reykjavík, Islanda
Attori	Cittadini e amministrazione
Modalità di attuazione e beneficiari	Forum di consultazione online aperto usato dall'amministrazione per collaborare con i cittadini e altri portatori di interesse, dove è possibile presentare e discutere idee su progetti a cui la città sta lavorando, per esempio per la definizione di politiche specifiche.
Impatti ed elementi virtuosi	Abilita un dialogo costante tra cittadini e amministrazione locale; consente di determinare un'influenza diretta degli elettori sul processo decisionale attivando processi di responsabilizzazione della cittadinanza. Hanno partecipato oltre 70.000 cittadini nel corso degli anni, circa la metà della popolazione della capitale islandese. Più di 7600 progetti sono stati implementati attraverso la piattaforma. Le fasce di età maggiormente rappresentate sono quelle 35-39 e 40-44.

- In Italia è da segnalare il **caso Castelfalfi** (Floridia 2008). Dopo vari tentativi falliti di ripopolamento e di riqualificazione di Castelfalfi, un borgo medievale che fa parte del comune di Montione in Toscana, nel 2007 la Tui (Touristik Union International) ha rilevato il territorio e ha presentato un piano di ristrutturazione e modifica del borgo. La giunta comunale ha deciso di indire una consultazione pubblica, con un campione selezionato in modo da tenere conto della stratificazione della società, ma anche della significatività politica dei soggetti coinvolti e della capacità di raccogliere argomentazioni differenti sulla questione. Il decisore pubblico, compiendo una scelta molto positiva,

¹³ <https://reykjavik.is/en/better-reykjavik-0>

ha cercato l'aiuto dei cittadini per l'approvazione di quel progetto lungo e invasivo, e così ha testato il livello di consenso in un momento di incertezza. Ha inoltre chiamato consulenti esterni a gestire il processo, in modo da mantenere l'imparzialità. La deliberazione, interamente finanziata da Tui, ha coinvolto l'amministrazione pubblica, soggetti privati tra cui l'impresa acquirente, associazioni ambientaliste, cittadini, partiti e gruppi di rappresentanza, innescando meccanismi collaborativi tra chi rappresenta determinati interessi e chi abita il territorio. Tuttavia, alcune critiche sono state mosse sull'effettiva inclusione di tutti i cittadini nel processo partecipativo.

Il percorso Scenario Open Lab dedicato all'innovazione politica ha posto attenzione anche alle dinamiche di superamento o di ibridazione della democrazia rappresentativa tradizionale. In questo frangente, il meccanismo di voto incontra sempre minor presa e rischia di contribuire alla polarizzazione delle opinioni politiche, incentivando comportamenti avversariali *all'interno* delle istituzioni politiche. I limiti legati alla democrazia rappresentativa hanno fornito lo spunto per un'ondata di **innovazioni democratiche** che, dagli anni '80 in poi (con l'esperienza del bilancio partecipativo di Puerto Alegre nel 1989), si sono diffuse globalmente. Queste esperienze fanno riferimento a due concezioni diverse di democrazia: la democrazia deliberativa e la democrazia partecipativa. Secondo l'OCSE (OCSE 2020), negli ultimi anni si è registrato un trend crescente nell'uso delle innovazioni democratiche. Per quanto riguarda i processi deliberativi, dal 1986 ad oggi sono stati registrati 282 processi deliberativi nei paesi OCSE, per una media di 15 processi a paese; in Italia, se n'è avuto solo uno. A partire dal 2010, il numero di processi deliberativi è cresciuto: rispetto a una media di 5 processi deliberativi all'anno nel decennio precedente, a partire dal 2011 la media si è attestata sui 19 processi deliberativi annui.

La democrazia deliberativa, nella sua versione idealtipica, non prevede l'elezione di rappresentanti ma prende decisioni attraverso il voto unanime, in modo non da far emergere la volontà della maggioranza,

ma l'interesse comune. Le decisioni, in altre parole, o corrispondono a un sottoinsieme delle preferenze espresse dalla popolazione, o corrispondono al dibattito che i cittadini hanno avuto durante il processo decisionale; la scommessa dei deliberativi, infatti, è quella che la discussione politica possa cambiare le preferenze degli individui e 'indirizzarli' verso la scelta migliore. Negli ultimi anni, questa concezione ha trovato un'applicazione (parziale) in pratiche democratiche come bilanci partecipativi, mini juries, assemblee cittadine, consensus conferences. La democrazia partecipativa ha, invece, come fine quello di coinvolgere il numero maggiore di persone interessate direttamente o indirettamente da una decisione di politica pubblica. Il fine della partecipazione è quello di fornire input migliori al decisore politico, mostrando le preferenze di chi (verosimilmente) sarà coinvolto nell'implementazione della politica o fornendo conoscenze aggiuntive al decisore pubblico. Per quanto, infatti, la democrazia rappresentativa permetta di creare politiche basate sulle preferenze della maggioranza, non è detto che la maggioranza sia il principale taker di queste decisioni. In questo senso, un recente position paper a firma di Patrizia Nanz presenta come punto programmatico l'"apertura, orizzontale e verticale dello stato", attraverso la "partecipazione sostanziale e strutturata dei cittadini ai progetti politici". Adottare questo modello decisionale consentirebbe allo stato di colmare il divario tra processi decisionali pubblici e cittadini, incentivando la partecipazione e di migliorare la qualità dei progetti grazie agli input della popolazione, da integrare con gli input tecnici.

Bibliografia

- Barisione M. (2021, 21 luglio), "Le matrici ideologiche della destra mainstream", Fondazione Giangiacomo Feltrinelli (<https://fondazionefeltrinelli.it/le-matrici-ideologiche-della-destra-mainstream/>).
- Biancalana C. (2018), *Disintermediazione e nuove forme di mediazione. Verso una democrazia post-rappresentativa*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, <https://bit.ly/3IcRisG>

- Budge I., Farlie D. (1983), *Explaining and Predicting Elections: Issue Effects and Party Strategies in Twenty-Three Democracies*, George Allen and Unwin, Melbourne.
- Bulli G. (2021, 19 aprile), “La rinascita dell’estremismo di destra”, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, (<https://fondazionefeltrinelli.it/la-rinascita-dellestremismo-di-destra/>).
- Burtulo A. (2020, 15 settembre), “Ragioni e vantaggi di un sistema elettorale maggioritario a doppio turno”, in “Azione” (<https://www.azione-fvg.it/ragioni-e-vantaggi-di-un-sistema-elettorale-maggioritario-a-doppio-turno/>).
- Carrieri L. (2021, 28 maggio), “Chi crede ancora nell’Europa?”, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, (<https://fondazionefeltrinelli.it/chi-crede-ancora-nelleuropa/>).
- De Sio L. (2021, 9 giugno), “‘Populismo’ o conflitto post-ideologico? E quanto contano le grandi trasformazioni economiche e di governance?”, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, (<https://fondazionefeltrinelli.it/populismo-o-conflitto-post-ideologico/>).
- Del Boccio, G. A. (2018, 8 giugno), “Finanziamento pubblico ai partiti: cosa succede negli altri Paesi europei?”, in “Pandora Rivista” (<https://www.pandorarivista.it/articoli/finanziamento-pubblico-ai-partiti-politici-in-europa/>).
- Falter J. W. (2001), “Il sistema elettorale tedesco: una garanzia di stabilità”, in “Contemporanea”, 4(4), pp.729–734.
- Ferraris, M. (2021), *Documanità. Filosofia del mondo nuovo*, Laterza, Roma-Bari.
- Floridia A. (2008), “Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un’analisi del Dibattito Pubblico sul ‘caso Castelfalfi’”, paper presentato durante il XXII convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Pavia, 4-6 settembre 2008, (http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Flor/Floridia_Castelfalfi.pdf).
- Gerbaudo P. (2018), *Il partito piattaforma. La trasformazione dell’organizzazione politica nell’era digitale*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli (<https://fondazionefeltrinelli.it/app/uploads/2018/02/Il-partito-piattaforma.-Paolo-Gerbaudo.pdf>).

- Gerbaudo P. (2018), *I partiti digitali. L'organizzazione politica nell'era delle piattaforme*, Il Mulino, Bologna.
- Held D., McGrew A. (2001), "Globalization", In Krieger J. (ed.), *The Oxford companion to politics of the world*, 2nd edition, p. 324, Oxford University Press, Oxford.
- Hobolt S.B., De Vries C.E. (2015), "Issue entrepreneurship and multiparty competition", in "Comparative Political Studies", 48(9), pp. 1159-1185 (DOI: 10.1177/0010414015575030).
- Hooghe L., Marks G. (2018), "Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage", in "Journal of European Public Policy", 25(1), pp. 109-135 (DOI: 10.1080/13501763.2017.1310279).
- Inglehart R., Klingemann H. (1976), "Party identification, ideological preference and the left-right dimensions among Western mass publics", in Budge I., Crewe I., Farlie D. (eds.), *Party identification and beyond*, pp. 277-284, Wiley, New York.
- Ignazi, P., Bordandini P. (2018), *I muscoli del partito. I ruoli dei quadri intermedi nella politica atrofizzata*, Il Mulino, Bologna.
- Isernia P., Cotta M. (2016), "A Sword or a Shield? Globalization, European integration and Public Opinion", in Westle B., Segatti P, (eds.) *European Identity in the Context of National Identity: Questions of Identity in Sixteen European Countries in The Wake of the Financial Crisis*, pp. 211-235, Oxford University Press, Oxford.
- Haas, P. M., & Haas, P. M. (1990). *Saving the Mediterranean: the politics of international environmental cooperation*. Columbia University Press.
- Katz R., Mair P. (2009), "The Cartel Party Thesis: A Restatement", in "Perspective on Politics", 7(4), pp. 753-766 (DOI: 10.1017/S1537592709991782).
- Kirchheimer O. (1966), "The Transformation of the Western European Party Systems", in La Palombara J., Weiner M. (eds.), *Political Parties and Political Development*, pp. 177-200, Princeton University Press, Princeton.

- Kriesi H., Grande E., Lachat R., Dolezal M., Bornschier S., Frey T. (2006), "Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared", in "European Journal of Political Research", 45(6), pp. 921-956 (DOI: 10.1111/j.1475-6765.2006.00644.x).
- Kriesi H., Grande E., Lachat R., Dolezal M., Bornschier S., Frey T. (2008), *West European politics in the age of globalization*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kriesi H., Grande E., Lachat R., Dolezal M., Helbinger M., Höglinger D., Hutter S. & Wüest B. (2012), *Political conflict in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Levantesi S. (2021), *I bugiardi del clima. Potere, politica, psicologia di chi nega la crisi del secolo*, Laterza, Roma-Bari.
- Levitsky, S., Ziblatt, D. (2019), *Come muoiono le democrazie*, Laterza, Roma-Bari;
- Massetti E. (2009), "The sunrise of the Third Republic? The evolution of the Italian party-system after the 2008 general election and the prospects for constitutional reform", in "Modern Italy", 14(4), pp. 485-498 (DOI: 10.1080/13532940902992426).
- Moreira C., Selios L., Lizbona A. (2010), *Cuestiones de agenda: La renovación programática del Frente Amplio: una mirada al proceso reciente (2004-2009)* <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07680.pdf>
- Mudde C. (2004), "The Populist Zeitgeist", in "Government and Opposition", 39(3), pp. 541-563 (DOI: 10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x).
- Pasquino G. (2020), "Ripensare il finanziamento della politica", in "il Mulino", 1/2020, pp. 45-52 (DOI: 10.1402/96063).
- Penney V. (2020, 14 luglio), "How Facebook Handles Climate Disinformation", in "The New York Times", (<https://www.nytimes.com/2020/07/14/climate/climate-facebook-fact-checking.html>).
- Petrocik J. R. (1996), "Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study", in "American Journal of Political Science", 40(3), pp. 825-850 (DOI: 10.2307/2111797).
- Pirro E. B., Zeff E. E. (2005,) "Europeanization, European Integration, and Globalization". In "The Whitehead Journal of Diplomacy and

- International Relations”, Winter/Spring 2005, pp. 209-217 (http://blogs.shu.edu/journalofdiplomacy/files/archives/16_pirroandzeff_reviewessay.pdf).
- Poguntke T., Scarrow S. E. (2020), “Intra-Party Democracy and Representation: Necessity, Complement, or Challenge?”, In Rohrschneider R., Thomassen J. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, Oxford University Press, Oxford.
- Müller-Rommel F. (1998), “Explaining the electoral success of green parties: A cross-national analysis”, in “Environmental Politics”, 7(4), pp. 145-154 (DOI: 10.1080/09644019808414428).
- Santarelli, E., (1996), *Storia critica della repubblica. L'Italia dal 1945 al 1994*, Feltrinelli, Milano.
- Sartori G. (1976), *Parties and party systems: A framework for analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Scoppola P. (1997), *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politica 1945-1997*, Il Mulino, Bologna.
- Seddone A. (2021, 14 luglio), “Online ci mobilitiamo: la politica online dal partito piattaforma alle comunità virtuali”, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli (<https://fondazionefeltrinelli.it/online-ci-mobilitiamo/>).
- Sessa M. G. (2021a, 13 gennaio), “Con noi o contro di noi, l’America all’epoca del Trumpismo”, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli (<https://fondazionefeltrinelli.it/con-noi-o-contro-di-noi-lamerica-allepoca-del-trumpismo/>).
- Sessa M.G. (2021b, 9 aprile), “Europa di-segno nero. La storia europea tra fascismi, discorsi d’odio e alternative possibili”, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli (<https://fondazionefeltrinelli.it/europa-di-segno-nero-la-storia-europea/>).
- Sessa M.G. (2021c, 14 maggio), “We Women: Donne che lottano”, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli (<https://fondazionefeltrinelli.it/we-women-donne-che-lottano/>).
- Spini D. (2021, 9 giugno), “Secolarizzazione e sfruttamento della religione nei partiti populistici”, Fondazione Feltrinelli (<https://fondazionefeltrinelli.it/secolarizzazione-e-sfruttamento-della-religione-nei-partiti-populisti/>).

- Urbinati N. (2020), *Pochi contro molti: Il conflitto politico nel XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari.
- Valbruzzi M. (2021, 7 luglio), “Periferia, populismo e pandemia”, Fondazione Feltrinelli, (<https://fondazionefeltrinelli.it/periferia-populismo-e-pandemia/>).
- Van Biezen I. (2003), *Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East-Central Europe*, Palgrave Macmillan, London.
- Van Biezen I., Mair P., Poguntke T. (2012), “Going, going,... gone? The decline of party membership in contemporary Europe”, in “European Journal of Political Research”, 51(1), pp. 24-56 (DOI: 10.1111/j.1475-6765.2011.01995.x).
- Zulianello M. (2019), *Anti-System Parties: From Parliamentary Breakthrough to Government*, Routledge, London
- Zürn M. (2003), “Globalization and global governance: From societal to political denationalization”, in *European Review*, 11(3), pp. 341-364 (DOI: 10.1017/S1062798703000322).

Appendice

Scenario Open Lab: la rete nazionale e internazionale

Per ciascuno dei quattro capitoli riportiamo qui l'indicazione del network scientifico, delle comunità di pratica, delle istituzioni, delle imprese e delle parti sociali che hanno animato il percorso di ricerca di questi mesi. Oltre a indicare i soggetti che hanno preso parte alle attività seminariali, questa appendice ricostruisce una mappa degli incontri pubblici che hanno rappresentato, grazie al concorso di keynote speaker internazionali, un ulteriore momento di analisi e dibattito.

1. Il ritorno dello stato? Le nuove regole del gioco fra pubblico e privato

Soggetti che hanno contribuito a vario titolo alle attività di ricerca sulle nuove economie della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli promosse nel 2021.

Comitato di coordinamento

- Giovanni Carrosio, Università degli studi di Trieste
- Enrica Chiappero, Università degli studi di Pavia

- Laura Iacovone, Università Statale di Milano
- Edoardo Zanchini, Vicepresidente Legambiente

Workshop di ricerca

- Pier Giorgio Ardeni, Università Alma Mater Studiorum di Bologna
- Lavinia Bifulco, Università degli studi di Milano Bicocca e Collettivo per l'economia fondamentale
- Alessandro Bonetti, ricercatore Osservatorio Nuove Economie - Fondazione Feltrinelli
- Sandro Busso, Università degli studi di Torino e Collettivo per l'Economia fondamentale
- Andrea Califano, Fondazione Feltrinelli
- Giovanni Carrosio, Università degli studi di Trieste
- Tiziana Ciampolini, S-nodi
- Anna Cogo, Nativa
- Orsola Costantini, Unctad
- Giulia Dal Maso, Università Alma Mater Studiorum di Bologna
- Camillo De Berardinis, Cooperazione finanza impresa
- Riccardo D'Orsi, Leeds University Business School e Kritica Economica
- Luca Fantacci, Università Bocconi
- Federica Fulghesu, Fondazione Feltrinelli
- Sonia Gennaro, Lita
- Gaetano Giunta, Fondazione Comunità di Messina
- Natalia Magnani, Università degli studi di Trento
- Claudio Marciano, Università degli studi di Torino
- Stefania Paolazzi, Fondazione innovazione urbana
- Giacomo Pinaffo, Fondazione Comunità di Messina
- Letizia Rigazzi, Nativa
- Salvatore Romeo, storico
- Angelo Salento, Collettivo per l'economia fondamentale, Università del Salento
- Jacopo Sforzi, Euricse

Incontri e iniziative pubbliche

THERE IS NO ALTERNATIVE

- Daron Acemoglu, Mit Boston
- Manon Aubry, Capogruppo Gue/Ngl al Parlamento europeo
- Emiliano Brancaccio, Università del Sannio
- Paul De Grauwe, London School of Economics
- James K. Galbraith, University of Texas
- Mariana Mazzucato, Professor University College London

OK EUROPE BERLINO: “UTOPIA/CAMBIAMENTO. TRANSIZIONE ECOLOGICA: BOLLA O CAMBIAMENTO?” – 23/11/2021

- Wolfgang Merkel, Wzb
- Patrizia Nanz, Università di Potsdam e Forum for the Future
- Rahel Suess, Humboldt University

FELTRINELLI CAMP FOR A “NEW GLOBALIZATION” – 30/11/2021 E 1/12/2021

- Massimo Amato, Università Bocconi
- Andrea Capussela, autore di *Declino Italia*, saggista ed ex responsabile dell'ufficio economico dell'International Civilian Office in Kosovo
- Vitor Constâncio, ex vicepresidente Bce
- Rowan Conway, Institute for Innovation and Public Purpose
- Giovanni Dosi, Università Sant'Anna di Pisa
- Nadia Garbellini, Università degli studi di Milano Bicocca
- Andrea Roventini, Università Sant'Anna di Pisa
- Isabella M. Weber, University of Massachussets
- Jeffrey Sachs, Center for Sustainable Development, Columbia University

2. Sviluppo per tutti? Tutele e diritti nel lavoro del 21esimo secolo

Soggetti che hanno contribuito a vario titolo alle attività di ricerca sul mercato del lavoro della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli promosse nel 2021.

Comitato di coordinamento

- Enzo Mingione, Università degli studi di Milano-Bicocca
- Ivana Pais, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
- Elinor Wahal, Ecole normale supérieure Paris-Saclay

Workshop di ricerca

- Pier Giorgio Ardeni, Università Alma Mater Studiorum di Bologna
- Corrado Barachetti, Coordinatore nazionale mercato del lavoro Cgil
- Anna Carreri, Università degli studi di Trento
- Luca Cigna, European University Institute
- Simona Comi, Università degli studi di Milano-Bicocca
- Lorenzo Cresti, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa
- Elena De Nictolis, Luiss Guido Carli
- Niccolò Donati, Università degli studi di Milano
- Daniela Freddi, Ires Emilia-Romagna
- Andrea Gentili, Università Politecnica delle Marche
- Francesco Giubileo, Consulente delle politiche attive del lavoro
- Dario Guarascio, Università La Sapienza di Roma
- Christian Iaione, Luiss Guido Carli
- Luna Kappler, Luiss Guido Carli
- Ilaria Lani, Cgil Firenze
- Devi Sacchetto, Università degli studi di Padova
- Gemma Scalise, Università degli studi di Milano Bicocca
- Lorenzo Spadavecchia, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli
- Maria Enrica Virgillito, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

PERCORSO AGENDA 2030 – WORKSHOP “LOCALIZZARE LO SVILUPPO SOSTENIBILE”

- Federica Ancona, Polis Lombardia
- Andrea Ascani, Gran Sasso Science Institute
- Valentina Asquini, Itinerari paralleli
- David Benassi, Università degli studi di Milano-Bicocca
- Alessandro Borgialli, Head of Policies for Employability Adecco
- Massimiliano Bratti, Università degli Studi di Milano Statale
- Riccardo Bruno, Vicepresidente Ordine regionale lombardo degli assistenti sociali
- Chiara Burlina, Gran Sasso Science Institute
- Maria Chiarvesio, Università degli studi di Udine
- Anna Cristina D’Addio, Unesco
- Maurizio Del Conte, Afol Metropolitana
- Claudio De Maio, Polis Lombardia
- Eleonora De Maria, Università degli studi di Padova
- Valentina De Marchi, Università degli studi di Padova
- Carla Dessi, Welforum
- Massimo Ferlini, Camera di commercio di Milano
- Luciano Fratocchi, Università degli studi dell’Aquila
- Edoardo Frattola, European University Institute
- Paola Gilardoni, Segretaria Cisl Lombardia
- Elisa Giuliani, Università di Pisa
- Fabrizio Giunco, Fondazione Don Gnocchi
- Valeria Innocenti, Assolombarda
- Claudio Lucifora, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
- Antonina Marsala, ANPAL Lombardia
- Giampaolo Montaletti, PoliS
- Maria Giulia Montanari, Politecnico di Milano
- Anna Monticelli, Intesa San Paolo Innovation Center
- Valeria Negrini, Presidente Federsolidarietà Lombardia, Forum Terzo Settore Lombardia
- Luca Pesenti, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
- Alessandro Ramazza, Assolavoro

- Federico Razetti, Università degli Studi di Milano
- Alessandro Rosina, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
- Stefania Sabatinelli, Politecnico di Milano
- Stefano Sacchi, Politecnico di Torino
- Gianluca Scarano, Politecnico di Torino
- Giovanni Simioni, membro del collettivo “Milano Invisibile”
- Leo Spinelli, Segretario generale Siset Lombardia (Sindacato inquilini casa e territorio)
- Amir Topalović, Consorzio C2T
- Elena Villar, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
- Eleonora Voltolina, Repubblica degli Stagisti
- Antonella Zucchella, Università degli studi di Pavia

Incontri e iniziative pubbliche

MIND THE GAP

- Alberto Baban, presidente Venetwork
- Daniela Bandera, ex presidente nazionale di Ewmd – European Women’s Management Development – International Network
- Marco Bentivogli coordinatore nazionale Base Italia
- Lucina Di Meco, Senior Director, Girls’ Education & Gender Equality Program, Room to Read, California
- Ana Marta Guillén Rodríguez, Universidad de Oviedo
- Anton Hemerijck, European University Institute
- Andrea Ichino, European University Institute
- David Luque Balbona, Universidad de Oviedo
- Cinzia Maiolini, Coordinatrice Ufficio Lavoro 4.0 Cgil
- Clara Morelli, Collettivo Tortuga
- Liliana Ocmin First Cisl
- Monica Poggio, Vicepresidente Assolombarda con delega a Università, ricerca e capitale umano
- Silvia Prioli, Associazione nazionale giovani innovatori

- Michael Reich, Institute for Research on Labor and Employment, University of California, Berkeley
- Alec Ross, Bologna Business School e Feltrinelli Chair 2021
- Tania Scacchetti, direzione nazionale Cgil
- Claudio Soldà, Csr & Public Affairs Director di The Adecco Group Italia
- Aboubakar Soumahoro attivista sindacale della Lega braccianti e portavoce di Invisibili in movimento

GOING DIGITAL

- Fernanda Faini, Università di Pisa
- Maurizio Ferraris, Università di Torino
- Tom Fletcher, preside dell'Hertford College, Oxford University
- Carolina Innella, Enea
- Federica Leotta, Head of Education, WeSchool
- Stefano Quintarelli, Chairman Advisory group on advanced technologies Un (Cefact) (United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business)
- Ben Scott, Executive Director, Reset Tech
- Gianfranco Viesti, Università degli studi di Bari Aldo Moro
- Ari Wallach, Executive Director Longpath

OK EUROPE PARIGI: "UOMO/MACCHINA, QUALE EUROPA DEL LAVORO E DEI DIRITTI?" – 4/11/2021

- Patrick Braouezec, Plaine Commune
- Arnaud Esquerre, Ehess – Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales
- Anne Eydoux, Centre d'études de l'emploi et le travail – Cnam
- Adelaide Fabbi, Institut Polytechnique de Paris
- Emanuele Ferragina, Sciences Po
- Mario Del Pero, SciencesPo, professore di Storia internazionale
- Giacomo Gilmozzi, Institut de Recherche et d'Innovation – Iri
- Flore Gubert, vice-président Fondation Maison des sciences de l'homme

- Sophie Guillain, Res Publica, direttrice generale politiche pubbliche e territoriali
- Julien Hallak, Institut Veblen
- Jules Hebert, Heinrich Böll Stiftung
- Lorenzo Kihlgren Grandi, Sciences Po
- David Margolis, Paris School of Economics
- Francesco Sabato Massimo, Sciences Po
- Malo Mofakhami, Centre d'études de l'emploi et du travail - Cnam
- Clément Morlat, Institut de Recherche et d'Innovation – Iri
- Angelo Moro, Université de Bourgogne
- Vincent Puig, directeur de l'Institut de Recherche et d'Innovation – Iri
- Thérèse Rebière, Cnam
- Joseph Stiglitz
- Tommaso Vitale, Sciences Po

FELTRINELLI CAMP “NEXT GENERATION LABOUR” – 12/11/2021 E 13/11/2021

- Sarah Abdelnour, Université Paris Dauphine
- Manuel Alvarino Vázquez, European University Institute
- Jacopo Cammeo, Università degli studi di Siena
- Niccolò Comerio, Liuc Università Carlo Cattaneo
- Adele Del Bello, Ifab - International Foundation Big Data and Artificial Intelligence - Università degli studi di Ferrara
- Vito Di Santo, Università degli studi di Milano-Bicocca
- Andrea Felicetti, Scuola Normale superiore di Pisa
- Federico Filetti, Sciences Po
- Maurizio Landini, segretario generale Cgil
- Dominique Méda, directrice Irisso - Institut de Recherche interdisciplinaire en Sciences sociales
- Marcello Natili, Università degli studi di Milano
- Andrea Rosafalco, Università degli studi di Bergamo

- Francesco Saraceno, vicedirettore di dipartimento all'Observatoire français des conjonctures économiques - Sciences Po

PRESIDENTI E RAPPORTEUR:

- Gemma Scalise, Università degli Studi di Milano-Bicocca, presidente del tavolo "Reform of the employment service"
- Vito De Santo, Università degli Studi di Milano-Bicocca, rapporteur del tavolo "Reform of the employment service"
- Andrea Rosafalco, Università degli studi di Bergamo, presidente del tavolo "Co-Determination of workers in corporate governance"
- Andrea Felicetti, Scuola Normale superiore di Pisa, rapporteur del tavolo "Co-Determination of *workers* in corporate governance"
- Jacopo Cammeo, Università degli studi di Siena, presidente del tavolo "Enhancement of the competence center for scientific innovation"
- Lorenzo Spadavecchia, Università Bocconi, rapporteur del tavolo "Enhancement of the competence center for scientific innovation"
- Maria Enrica Virgillito, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, presidente del tavolo "Knowledge districts to connect training and the labor market"
- Niccolò Comerio, Liuc Università Carlo Cattaneo, rapporteur del tavolo "Knowledge districts to connect training and the labor market"
- Manuel Alvarino Vázquez, European University Intitute, presidente del tavolo "Modular basic income or/and guaranteed job plans"
- Federico Filetti, Sciences Po, rapporteur del tavolo Modular basic income or/and guaranteed job plans

3. Territori, luoghi di opportunità? Governance partecipata, diritto all'abitare e rigenerazione

Soggetti che hanno contribuito a vario titolo alle attività di ricerca sulle problematiche e tendenze territoriali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli promosse nel 2021.

Comitato di coordinamento

- Massimo Bricocoli, Dastu, Politecnico di Milano
- Marco Ranzato, Università Roma Tre
- Laura Saija, Università degli studi di Catania

Workshop di ricerca

- Davide Agazzi, Brindisi Smart Lab
- Pier Giorgio Ardeni, Università Alma Mater Studiorum di Bologna
- Andrea Bassi, Stellenbosch University
- Chiara Cacciotti, Censis - Progetto "Covid-19 vulnerability assessment and community"
- Silvia Cafora, Politecnico di Torino
- Roberta Cucca, Norwegian University of Life Sciences
- Andrea Ferrannini, Arco Lab
- Medea Ferrigno, assessora del Comune di Regalbuto
- Barbara Gatto, Responsabile del dipartimento Politiche ambientali, Cna
- Giacomo Manfredi, Sicet
- Elena Marchigiani, Università degli studi di Trieste
- Elisa Marrocu, Arco Lab
- Barbara Molinaro, Road to Green 2020
- Lorenzo Pagliano, Politecnico di Milano
- Elisa Paluan, Fondazione Unipolis
- Giusy Pappalardo, Università degli Studi di Catania
- Fabrizia Pecunia, sindaca di Rio Maggiore, Cinque Terre (SP)
- Piero Pelizzaro, Resilient Officer, Comune di Milano

- Paolo Pileri, Politecnico di Milano
- Giovanni Pineschi, Agenzia per la coesione territoriale
- engagement”
- Angelo Salento, Università del Salento
- Paola Savoldi, Politecnico di Milano
- Giovanni Teneggi, ConfCooperative

PERCORSO AGENDA 2030 – WORKSHOP “LA GOVERNANCE MULTILIVELLO DEL TERRITORIO”

- Alessandro Balducci, Politecnico di Milano (Dastu)
- Andrea Bassi, University of Stellenbosch e Geneva PPP Research Centre
- Matteo Colleoni, Università di Milano Bicocca
- Nicla Dattomo, KCity
- Alice Franchina, KCity
- Ugo Fratesi, Università degli studi di Milano
- Clelia Fusco, Formez Pa
- Annamaria Giorgi, Università degli Studi di Milano (Unimont)
- Benedetta Silva, Politecnico di Milano
- Giovanni Xilo, Formez Pa

PERCORSO AGENDA 2030 – WORKSHOP “LA TRANSIZIONE ENERGETICA”

- Bastianoni Simone, Università di Siena
- Beccarello Massimo, Università di Milano Bicocca
- Brolis Mauro, Aria
- Colombini Angelo, Segretario confederale Cisl
- Corrado Annalisa, Green Italia
- D’Alpaos Chiara, Università degli studi di Padova
- De Simone Dino, Aria
- Merlo Marco, Politecnico di Milano
- Olivero Sergio, Politecnico di Torino.
- Poggio Alberto, Politecnico di Torino
- Scotti Ivano, Università di Pisa

- Tommasi Monica, Amici della Terra
- Tricarico Luca, Luiss Guido Carli
- Adriano Bisello, Eurac Research

PROGETTO AGENDA PARTECIPATA DEI TERRITORI

- Alberto Bortolotti, Politecnico di Milano
- Niccolò Donati, Università degli Studi di Milano
- Gabriele Pasqui, Politecnico di Milano

Incontri e iniziative pubbliche

OK EUROPE BARCELONA: “CENTRO/PERIFERIA. QUALE EUROPA DELLE CITTÀ?” – 22/09/2021

- Isabelle Anguelovski, Barcelona Lab for Urban Environmental Justice and Sustainability
- Carmen Arcarazo, Tenants Union - Sindicat de Llogateres
- Ismael Blanco, Institute of Government and Public Policy (Igop)
- Stefano Boeri, architetto e urbanista
- Carme Borrell, Dinamo Foundation
- Maria Buhigas, Urban Facts
- Javier Burón Cuadrado, Housing Manager Barcelona City Council
- Oscar Chamat, Metropolis
- Ada Colau, sindaca di Barcellona
- Octavy de la Varga Mas, Metropolis
- Elvira Dyangani, Museu d'Art Contemporani de Barcelona (Macba)
- Irene Escorihuela Blasco, Economic, Social and Cultural Rights Observatory (Desc)
- Marina Garcés, Universitat Oberta de Catalunya (UOC)
- Marisol García, Universitat de Barcelona
- Eva García-Chueca, Barcelona Centre for International Affairs (Cidob)

- Angelina Kussy, Barcelona en Comú
- Oriol Nel, Universitat Autònoma de Barcelona
- Beniamino Pagliaro, “la Repubblica”
- Montserrat Pareja-Eastaway, European Network for Housing Research (Enhr)
- Alberto Recio, Favb
- Saskia Sassen, Columbia University
- Maria Sisternas, Mediaurban
- Joan Subirats, Universitat Autònoma de Barcelona
- Teresa Tapada-Berteli, Universitat Autònoma de Barcelona
- Wouter Tebbens, femProcomuns

EUROPEAN FELTRINELLI CAMP BROKEN CITIES – 8/10/2021 E 9/10/2021

- Isabelle Anguelovski, Barcelona Lab Urban Environmental Justice and Sustainability
- Filipe Araújo, vicesindaco di Porto e City Councilor for Innovation and Environment
- Alessandro Balducci, Politecnico di Milano
- Stefano Boeri, architetto e urbanista
- Ricky Burdett, London School of Economics
- Monika Dernai, Bmw Group
- Massimiliano Di Silvestre, Presidente e Ceo Bmw Italia
- Simone Dragone, presidente di Mm
- Nadina Galle, Internet of Nature
- Francesca Gelli, Università Iuav di Venezia
- Lorenzo Giussani, direttore Generazione & Trading A2a Group
- Lorenzo Kihlgren Grandi, Sciences Po
- Erik Klinenberg, New York University
- Gabriele Pasqui, Politecnico di Milano
- Francesco Passerini, sindaco di Codogno
- Marco Ranzato, Università Roma Tre
- Laura Saija, Università degli studi di Catania
- Saskia Sassen, Columbia University

- Richard Sennett, University College London
- Joan Subirats, Universitat Autònoma de Barcelona
- Tuna Tasan-Kok, Università di Amsterdam
- Carla Tedesco, Università Iuav di Venezia
- Rafael Tuts, Director Global Solutions Division at Un-Habitat

PRESIDENTI E RAPPORTEUR:

- Emanuele Belotti, Università Iuav di Venezia, presidente del tavolo “Social Housing Policies and new forms of living”
- Peverini Marco, Politecnico di Milano, rapporteur del tavolo “Social Housing Policies and new forms of living”
- Niccolò Donati – Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, presidente del tavolo “Territorial cohesion, governance and cooperation among territories”
- Alberto Bortolotti, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli – rapporteur del tavolo “Territorial cohesion, governance and cooperation among territories”
- Giulia Cantaluppi, Università Iuav di Venezia e fondatrice Temporioso.net, presidente del tavolo “Urban and suburban regeneration and requalification”
- Vitório Leite, Università di Coimbra ricercatore nel progetto H2020 Urbinat e cofondatore di merooficina, rapporteur del tavolo “Urban and suburban regeneration and requalification”
- Federica Natalia Rosati, Université de Liège, presidente del tavolo “Infrastructure and services for a socio-ecological transition”
- Ciorli Marco, Università degli studi di Milano Statale, Rapporteur del tavolo “Infrastructure and services for a socio-ecological transition”
- Medea Ferrigno, assessora del Comune di Regalbuto, presidente del tavolo “Participation, digital innovation and co-design of territories”
- Salvador Antonio, Politecnico di Milano, rapporteur del tavolo “Participation, digital innovation and co-design of territories”

- Pietro Savastio, Istituto di ricerca sociale, presidente del tavolo “Schools, territories and new educational alliances”
- Nosedà Andrea, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, rapporteur del tavolo “Schools, territories and new educational alliances”

4. Innovare la democrazia: il rilancio di rappresentanza e partecipazione

Soggetti che hanno contribuito a vario titolo alle attività di ricerca sull'innovazione politica della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli promosse nel 2021.

Comitato di coordinamento

- Lorenzo De Sio, Luiss Guido Carli
- Luciano Fasano, Università degli studi di Milano

Workshop di ricerca

- Davide Angelucci, Luiss Guido Carli
- Stefano Bartolini, European University Institute
- Fabio Bordignon, Demos & Pi
- Raffaella Fittipaldi, Università di Napoli Federico II
- Piero Ignazi, Università Alma Mater Studiorum Bologna
- Renata Lizzi, Università Alma Mater Studiorum Bologna
- Manuela Moschella, Scuola Normale Superiore di Pisa
- Vittorio Parsi, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
- Eugenio Pizzimenti, Università degli studi di Pisa
- Andrea Pritoni, Università degli studi di Torino
- Laura Schirru, No Peace Without Justice
- Loredana Sciolla, Università degli studi di Torino
- Antonella Seddone, Università degli studi di Torino
- Maria Giovanna Sessa, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli
- Michele Sorice, Luiss Guido Carli

- Davide Vittori, Université Libre de Bruxelles
- Lorenzo Viviani, Università degli studi di Pisa

POLITICAL ECOLOGISM AND PROGRESSIVE PERSPECTIVES

- Mario Agostinelli, Associazione Laudato si'
- Giovanni Allegretti, Centro Estudos Sociais da Universidade de Coimbra
- Mireille Alphonse, vicesindaca di Montreuil
- Jens Althoff, Heinrich Böll Stiftung
- Mauro Bertolotti, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
- Niccolò Bertuzzi, Università degli studi di Trento
- Gianfranco Bettin sociologo
- Gianfranco Bologna, Wwf Italia
- Marino Bonaiuto, Università La Sapienza di Roma
- Angelo Bonelli, Federazione dei Verdi
- Stefano Caserini, Rete delle Università per lo sviluppo – Rus, Politecnico di Milano
- Anne Chapman, Green House Think Thank
- Lise Deshautel, European Climate
- Veronica Di Benedetto Montaccini, "il Post"
- Luigi Di Marco, Asvis
- Monica Di Sisto, Agenzia di stampa Asca
- Eleonora Evi, Mep from the Green Group
- Ferdinando Fomara, Università degli studi di Cagliari
- Alexandra Geese, Mep from the Green Group (Die Grünen)
- Jacopo Giliberto, "Il Sole 24 Ore"
- Elena Grandi, Federazione dei Verdi
- Jules Herbert, Heinrich Böll Stiftung
- Georg Kössler, membro del parlamento di Berlino e attivista per la protezione del clima
- Anna Kyriazi, Università degli studi di Milano Statale
- Stephane Labranche, coordinatore of Ipbc International Panel on Behavior Change

- Ricarda Lang, vicepresidente di Bündnis 90/Die Grünen
- Aurélie Maréchal, direttore della European Green Foundation
- Vittorio Martone, Università degli studi di Torino
- Najma Mohamed, Green Economy Coalition
- Benoit Monange, Fondation de l'Écologie Politique
- Rossella Muroli, membro del parlamento italiano
- Ralph Obermaier, Ig Metall
- Elke Pirgmaier, Université de Lausanne
- Maurizio Sacconi, Lega Ambiente
- Mario Salomone, segretario generale del World Environmental Education Congress
- Yves Sintomer, Université Paris VIII
- Joan Subirats, Universitat Autònoma de Barcelona
- Vula Tsetsi, segretaria generale del Gruppo verdi al parlamento europeo
- Luca Visentini, segretario generale dell'European Trade Union Confederation – Etuc

Incontri e iniziative pubbliche

DI-SEGNO NERO

- David Begrich, Miteinander e.V. - Network for Democracy & Open-Mindedness in Saxony-Anhalt e.V.
- Paolo Berizzi, “la Repubblica”
- Enrico Biale, Università degli studi di Milano Statale
- Giorgia Bulli, Università degli studi di Firenze
- Roberta Bracciale, Università degli studi di Pisa
- Manuela Caiani, Scuola Normale Superiore di Pisa
- Cristina Carpinelli, Centro studi problemi internazionali – Cespi
- Luca Carrieri, Luiss Guido Carli
- Pietro Castelli Gattinara, Università di Oslo
- Massimo Congiu, Osservatorio sociale mitteleuropeo
- Alessandra Coppola, No Hate Speech Movement Italia

- Marilisa D'Amico, Università degli studi di Milano Statale, Vox Diritti – Osservatorio italiano sui diritti
- Saverio Ferrari, Osservatorio democratico sulle nuove destre
- Nannerel Fiano, Università degli studi di Milano Statale
- Corrado Fumagalli, Università degli studi di Genova
- Carlo Greppi, Istituto nazionale Ferruccio Parri
- Anetta Kahane, Amadeu Antonio Stiftung
- Andrea Marinelli, “Corriere della Sera”
- Damiano Palano, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
- Gianluca Piccolino, Università degli studi di Trieste
- Karolin Schwarz, Hoaxmap.org
- Pier Paolo Spinazzè (in arte Cibo)
- Ugo Maria Tassinari, Fascinazione.info
- Jacopo Tondelli, Gli Stati Generali
- Claudio Vercelli, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
- Karoline Zinßer, DIE VIELEN e.V.

OK EUROPE BRUXELLES: “CITTADINI/ISTITUZIONI. QUALE EUROPA TRA TECNOCRAZIA E POPULISMI?” – 16/11/2021

- Alberto Alemanno, Hec Paris
- Karel Arnaut, Leuven University
- Ioana Banach-Sirbu, Green European Foundation
- Kelsey Beltz, The Good Lobby
- Sofia Corsi, Energy Cities
- Béla Galgóczi, European Trade Union Institute
- Brando Benifei, membro del parlamento europeo
- Mathieu Berger, Université Catholique de Louvain
- Fabio Massimo Castaldo, membro del parlamento europeo
- Francesco Corti, Centre for European Policy Studies
- Colin Crouch, University of Warwick, Max-Planck-Institut
- Maurizio Ferrera, Università degli studi di Milano Statale
- Alva Finn, Social Platform
- Vincenzo Genovese, giornalista

APPENDICE

- Magda Herbowska, Competence Centre on Participatory and Deliberative Democracy
- Marc Lazar, Sciences Po
- Andrea Mandelli, European Trade Union Institute - ETUI
- Sara Modonesi, The Good Lobby
- Federico Pancaldi, European Labour Authority
- Alissa Pavia, Atlantic Council
- Fabiana Pierini, European Commission, Dg Employment
- Leonardo Puleo, Università di Salonicco
- Kolja Raube, KU Leuven
- Pietro Reviglio, Eurocities
- David Rinaldi, Foundation for European Progressive Studies
- Marco Schwarz, Friedrich-Ebert-Stiftung
- Nathalie Tocci, Istituto affari internazionali
- Emilie Van Haute, Université Libre de Bruxelles
- Fabio Vanin, Vub Professor and Latitude Platform
- Davide Vittori, Université Libre de Bruxelles
- Giulia Zilla, Applia

Si ringraziano inoltre tutti i partecipanti ai tavoli di lavoro del Feltrinelli Camp.