



Fondazione
Giangiacomo
Feltrinelli

01 | **democrazia**

ASSEMBLEE DEI CITTADINI:

per una democrazia
rappresentativa
più partecipata

02 | **città**

DIRITTO ALL'ABITARE:

per città più inclusive

03 | **lavoro**

LAVORO PROTETTO:

per i diritti dei lavoratori di
piattaforma

04 | **diritti**

NUOVO WELFARE:

per la parità di genere



**POLICY
BRIEF
2023**



Da tempo monta l'**onda dell'anti-politica**. Ce lo confermano per l'Italia i dati sull'astensione, con l'affluenza alle elezioni nazionali che è scesa di 9 punti percentuali rispetto al 2018 e una partecipazione alle elezioni amministrative che sfiora appena il 50% degli aventi diritto. Ma **è la stessa democrazia a risultare sempre meno attrattiva**, soprattutto agli occhi dei giovani della Generazione Z e i Millennial. Lo rivela lo studio su diritti umani e democrazia *The Open Society Barometer*, condotto in 30 Paesi: il 43% dei ragazzi e delle ragazze intervistati, tra i 18 e i 36 anni, non ritiene che la democrazia sia la forma di governo migliore. Il 42% degli under 36 è addirittura favorevole a un governo militare e alla presenza di un leader forte che abolisca Parlamento ed elezioni.

L'appuntamento elettorale ha smesso di esercitare il fascino di un rito collettivo che chiama a raccolta la cittadinanza, mentre le nostre democrazie faticano a immaginarsi oltre i miti liberali di uno Stato minimo che intervenga il meno possibile.

Eppure, è proprio nei momenti di cambiamento e sfide complesse, che andrebbe riscoperto **il valore della politica come esercizio di dialogo e ambizione trasformativa**. La politica nella sua capacità di immaginare, nominare, costruire un domani più degno di lode. Un'attitudine a proporre visioni alternative che la politica ha saputo incarnare e che via via è andata incrinandosi nella fase politica che si è aperta dopo il 1989.

Se da tempo i cittadini hanno perso fiducia verso la politica **si potrebbero tentare almeno due strade**.

Da un lato incentivare leader, rappresentanti, classe dirigente a riscoprire il coraggio di cambiare per incidere sulle strutture materiali e sociali, sulle inerzie che perpetuano disuguaglianze, sulle ingiustizie che costringono persone e gruppi sociali a un destino di povertà. Non si tratta di utopia, ma della capacità di **immaginare riforme anche lontane dall'indirizzo imposto dai poteri più forti**.

Dall'altro, avremmo anche bisogno di ricordarci che la **res publica è un'arena pervasa di saperi e competenze, di visioni e idee**. E la sua ricchezza risiede proprio nella varietà di quella società civile laboriosa, creativa, impegnata, a volte delusa, ma non arresa. Quel vivaio eccezionale di persone che ogni giorno nelle scuole, nei quartieri, negli uffici, per le strade incontra problemi e inventa soluzioni, sperimenta bisogni ed escogita strategie.

La democrazia non è solo un fatto di regole formali, di schede depositate nell'urna, di eterne campagne elettorali e bagarre nelle aule parlamentari. Democrazia in senso pieno, sostanziale, progressivo significa **benessere, equità, diritti, dignità, accoglienza, protagonismo civico, giustizia sociale**.

Se la rivoluzione invisibile compiuta dal neoliberismo è quella di "disgregare il demos e il politica", si fa allora urgente **il bisogno di riprogettare il patto alla base della nostra convivenza**.

In un mondo così cambiato dal secondo dopoguerra e dalla caduta del Muro di Berlino e così profondamente stravolto dai nuovi conflitti e unificato dalle connessioni digitali, **serve ripartire da una nuova Costituzione economica e sociale sovranazionale**. Invece di invocare politiche sovraniste e protezioniste possiamo tornare a immaginare le basi di condizioni di vita e lavoro, di benessere e coesistenza adatte ai tempi? Un rovesciamento del tavolo che surclassi le nuove cortine di ferro e dia prova di maturità, nel nome dei popoli?

È in nome di questa ambizione che, per chiudere la nostra Stagione Scomposta 2023, siamo ripartiti dai fondamentali. Da quelle dimensioni irrinunciabili per misurare lo stato di salute di un sistema realmente democratico, che per noi

sono: **partecipazione cittadina, lavoro, casa, parità di genere**. Nel corso dell'anno, i nostri Osservatori hanno indagato queste quattro dimensioni, studiandone le criticità alla luce dei trend del presente e immaginando soluzioni possibili. Le abbiamo racchiuse in **quattro Policy Brief**: il nostro contributo alla costruzione di un'alternativa che migliori le condizioni di vita di tutte e tutti, **le nostre raccomandazioni ai rappresentanti delle istituzioni politiche per costruire una rotta nuova**.



01 | **democrazia**



Fondazione
Giangiacomo
Feltrinelli

ASSEMBLEE DEI CITTADINI:

per una democrazia
rappresentativa più
partecipata

Giovanni Allegretti
Sofia Francescutto
Ludovica Taurisano
Enrico Biale

Negli ultimi decenni, la democrazia rappresentativa in molte parti del mondo si è rattrappita, limitandosi al rito della sua **dimensione procedurale e istituzionale**.

Il leaderismo populista, le spinte tecnocratiche, le destre con le loro contro narrazioni egemoniche hanno spesso proposto **soluzioni semplici e verticistiche**, anche in risposta a sfide globali complesse quali la transizione climatica, che per i suoi impatti necessita di decisioni condivise.

Se questa è la tendenza globale, come e a quali condizioni è possibile **rivitalizzare la democrazia rappresentativa**, integrando e migliorando i suoi meccanismi tradizionali?

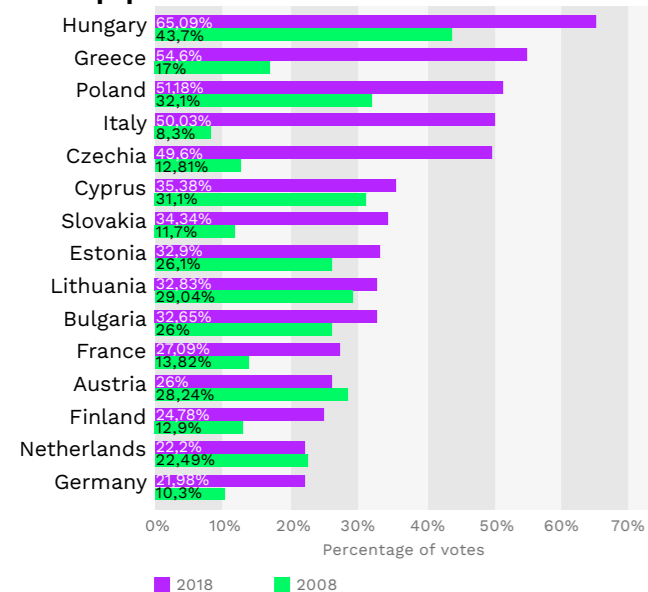
Questo Policy Brief intende mostrare come le **pratiche partecipative e deliberative** possano costituire una risposta alla crisi della democrazia, arginando la sfiducia dei cittadini e colmando la distanza che li separa dalle istituzioni.

Contesto

Dopo il crollo dei regimi comunisti, le forme istituzionali della democrazia rappresentativa sono state adottate da un numero crescente di paesi. Nonostante questo, si assiste a una progressiva **depoliticizzazione della cittadinanza**, accompagnata da uno scollamento della classe politica dai temi urgenti della società civile e da un **aumento delle disuguaglianze** che incide sull'effettiva parità politica di cittadine e cittadini.

Che l'ideale democratico sia in crisi è evidente dal fatto che sempre più paesi si avvicinano a modelli radicalmente differenti. Se nel 2012 solo il 46% della popolazione mondiale viveva in **autocrazie**, infatti, nel 2022 la percentuale è arrivata al **72%**¹. Parallelamente, le istituzioni rappresentative dei regimi democratici non rispondono a quel bisogno di ascolto cittadino, favorendo il dilagare di fenomeni populistici² (Fig.1).

Il voto populista alle elezioni nazionali



(Fig. 1)

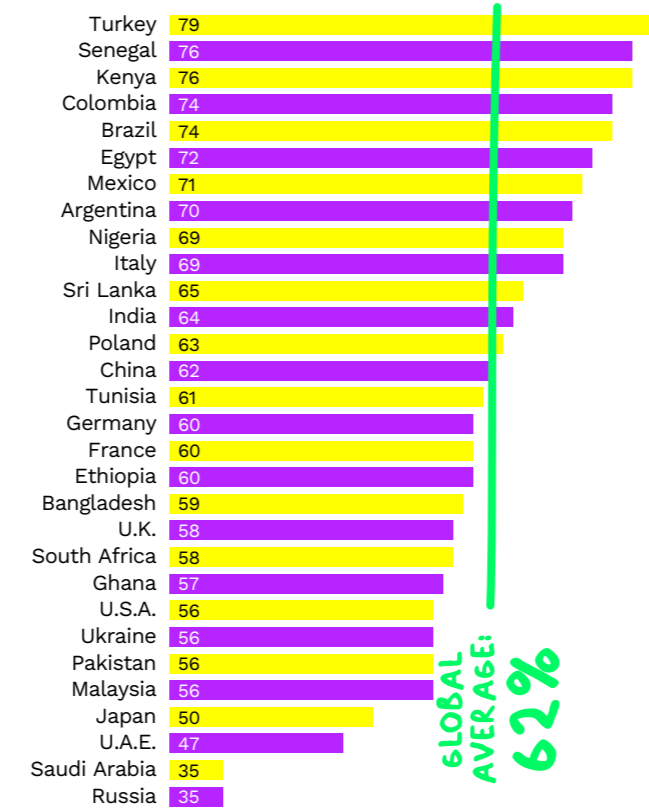
Per quanto riguarda l'Italia, se è vero che la democrazia resta la forma preferita di governo dal **69% della popolazione**³ (Fig.2), questo dato convive con **alti tassi di astensione alle elezioni nazionali** e un'affluenza nel 2022 in calo di 7/10 punti percentuali rispetto al 2018⁴ (Fig.3) e una media di partecipazione alle elezioni amministrative del 50% della popolazione avente diritto⁵.

Inoltre, mentre sul piano europeo vengono fornite raccomandazioni agli Stati Membri affinché implementino processi deliberativi, in Italia si assiste a un restringimento di tali spazi, come dimostrato dalle sor-

ti della **legge sul dibattito pubblico per le grandi opere**, la cui Commissione nazionale (dal carattere fortemente deliberativo) è oggetto di dibattito. Ciò rappresenta una lacunosa risposta al desiderio di coinvolgimento cittadino, che quindi si manifesta in **forme alternative di partecipazione**⁶.

Un elemento di crisi delle istituzioni rappresentative riguarda la **profonda sfiducia che coinvolge gli intermediari politici**, come partiti e sindacati, che sono fondamentali per il funzionamento di un buon sistema democratico. In generale, dopo la crisi pandemica, in tutti i paesi europei si è registrato un **aumento della fiducia nei confronti dell'Unione Europea** a discapito di quella rivolta ai parlamenti nazionali⁷.

La democrazia come forma di governo preferita



(Fig. 2)

L'affluenza alle elezioni nazionali

	2018	2022	Differenza
nord	75,8%	67,9%	-7,9
centro	76,4%	67,8%	-8,6
sud e isole	68,4	53,3%	-12,1

(Fig. 3)

Questa tendenza si conferma anche in **Italia**, dove la fiducia nelle istituzioni europee supera di 12,2 punti percentuali quella riposta nelle istituzioni nazionali⁸. **I partiti sono i soggetti di cui i cittadini si fidano meno**, mentre si mantiene bene il livello di prossimità con i Comuni, dato lo storico municipalismo del nostro paese (Fig. 4)⁹.

Principali questioni

1. Oltre una democrazia minima

L'infiacchimento delle democrazie contemporanee, che si manifesta nella forma di crescenti livelli di sfiducia e astensionismo, trova una possibile soluzione nelle cosiddette **Innovazioni Democratiche (ID)**, una serie di pratiche pensate per **implementare, migliorare e diversificare la partecipazione cittadina nei processi decisionali**. Queste innovazioni costituiscono uno strumento chiave per le istituzioni perché ne accrescono la legittimità e la capacità di rappresentare appieno istanze politiche all'interno di progetti condivisi di convivenza e gestione della comunità.

Il **modello deliberativo** alla base di queste pratiche prevede che le decisioni siano prese attraverso un processo discorsivo capace di mettere i cittadini nelle condizioni di comprendere le ragioni su cui sono fondate e criticarle se non li convincono. Ciò **potenzia il senso dell'appuntamento elettorale stesso**, perché con il governo e le amministrazioni elette, i cittadini potranno dialogare nella **co-determinazione delle politiche pubbliche**.

In aggiunta, i processi deliberativi possono avere effetti positivi anche sui non partecipan-

ti. In particolare, queste pratiche agiscono sulla **volontà di coinvolgimento in appuntamenti che esulano da quello esclusivamente elettorale**, migliorano la comprensione dei meccanismi della politica, favoriscono lo sviluppo di un approccio più ponderato alla formazione di un'opinione, e stimolano il dialogo e la mobilitazione.

Per queste ragioni, negli ultimi anni si è assistito a un crescente ricorso a processi capaci di unire partecipazione e deliberazione¹⁰.



2. Le Assemblee dei Cittadini

Le **Assemblee dei Cittadini (AC)**, a volte chiamate anche Giurie o Consigli dei Cittadini, sono tra gli **strumenti di democrazia deliberativa maggiormente diffusi nel mondo** e negli ultimi decenni hanno riscosso un ampio successo. **Sperimentate in particolare a partire dal 2005**, le esperienze internazionali più note sono quelle realizzate in Canada (in particolare

Columbia Britannica e Ontario), Irlanda, Belgio, Islanda, Mongolia, Scozia e Galles.

Nel corso di queste esperienze, **gruppi di cittadini** sono chiamati ad affrontare, approfondire e confrontarsi su temi di **rilevanza pubblica**, con l'obiettivo di dibattere e deliberare, ovvero produrre documentazioni finali che contengano le loro **proposte, raccomandazioni** e indicazioni destinate ai decisori pubblici. I cittadini che partecipano alle Assemblee sono selezionati tramite **lotteria democratica**, che permette un'**estrazione casuale** con l'obiettivo di ricreare all'interno del gruppo dei cittadini gli equilibri e le dinamiche che sono presenti nella società.

La fiducia nelle istituzioni

	2022	2021	2020	2012	Differenza 2022-2021	Differenza 2022-2012
Forze dell'ordine	70	70	69	67	--	+3
Il Papa	68	67	67	nr	+1	nr
Il Presidente della Repubblica*	68	63	58	55	+5	+13
La Scuola	56	59	52	54	-3	+2
Il Comune	48	45	43	38	+3	+10
L'Unione Europea	45	44	39	44	+1	+1
Nato	44	nr	nr	nr	nr	nr
La Regione	42	42	36	25	--	+17
La Chiesa	41	44	42	44	-3	-3
La Magistratura	39	39	39	39	--	--
Lo Stato	36	37	33	22	--	+15
Le Associazioni degli Imprenditori	35	35	34	20	--	+15
Le Ong: Organizzazioni Non Governative	33	nr	nr	nr	nr	nr
I Sindacati: Cgil, Cisl, Uil**	27	32	25	17	-5	+10
Le Banche	25	26	23	13	-1	+12
Il Parlamento	23	23	23	7	--	+16
I Partiti	14	13	9	6	+1	+8

(Fig. 4)

3. I temi affrontati nelle Assemblee dei Cittadini

Ecco alcuni vantaggi chiave:

Partecipazione cittadina

Le AC offrono un mezzo per coinvolgere cittadini rappresentativi della diversità della società. Ciò contribuisce a garantire che le voci di tutti i cittadini siano ascoltate nel processo decisionale.

Legittimazione democratica

Il coinvolgimento diretto dei cittadini nelle decisioni politiche accresce la legittimazione democratica. Le Assemblee dei Cittadini consentono ai cittadini di partecipare attivamente alla formulazione di politiche, aumentando il senso di coinvolgimento e di appartenenza alla comunità.

Decisioni informate

Le AC prevedono un momento formativo che precede la deliberazione, in modo che essa non sia mai basata su un *falso consenso* ma su una discussione informata e approfondita. Questo processo può portare a decisioni più ponderate e ben informate, riducendo il rischio di impulsi emotivi o di manipolazioni mediatiche nella formazione dell'opinione pubblica.

Accrescimento della fiducia reciproca

L'apertura, la trasparenza e l'efficacia delle AC contribuiscono a rafforzare la fiducia reciproca tra cittadini e istituzioni. Quando i cittadini percepiscono che le loro opinioni sono prese sul serio è più probabile che sviluppino un senso di fiducia nelle istituzioni, mentre queste ultime

sono più propense a ratificare scelte fatte dai cittadini se percepiscono il senso di impegno, serietà e responsabilità impiegato.

Alcuni modelli consolidati di Innovazione Democratica

Esistono numerosi modelli di coinvolgimento dei cittadini in processi decisionali, in forme fisiche, digitali e ibride. Questi si distinguono per la **complessità** del tema in agenda, per la **scalabilità** del livello governativo di riferimento e per la durata. La qualità di un modello di Innovazione Democratica va poi misurata sui parametri di **trasparenza** e **adeguatezza** epistemica della deliberazione, sui livelli di gestione del conflitto e sull'**equità** effettiva dell'interazione. Tra le forme più strutturate e note spiccano le seguenti:

Bilancio Partecipativo

Questo modello consente ai cittadini di partecipare direttamente alla decisione sulla distribuzione di una parte del bilancio pubblico. I casi più noti sono quelli di Porto Alegre in Brasile e della piattaforma ibrida di partecipazione Decidim Barcelona.

Dibattito pubblico

Pensato sul modello della scuola francese del Débat Public del 1995, mira a coinvolgere il pubblico nella formazione di opinioni e nel processo decisionale riguardante importanti politiche e opere di scala nazionale e regionale.

Sistemi Misti di Consigli e Conferenze di Politiche Pubbliche di settore

Si tratta di un modello che permette un processo decisionale collaborativo tra società civile e amministrazione. Tra i più noti: il sistema brasiliano dei consigli sulle politiche pubbliche, sorto a livello locale e poi esteso a quello nazionale; seguendo lo stesso principio, anche la FAO (Food and Agriculture Organization) consente la partecipazione ai lavori da parte delle organizzazioni civiche dagli anni '70.

I principali temi delle Assemblee dei Cittadini

(Fig. 5)

4. I benefici delle Assemblee dei Cittadini

L'implementazione delle Assemblee dei Cittadini offre diversi vantaggi per la democrazia, contribuendo a **rafforzare la partecipazione civica, promuovere la rappresentatività, migliorare la qualità delle decisioni e accrescere la fiducia** nel processo democratico.



Le Assemblee dei Cittadini per il Clima

Le Assemblee dei Cittadini per il Clima (ACC) sono dedicate a discutere le attività inerenti alla **transizione energetica** e alla lotta al cambiamento climatico o alla promozione di modelli di alimentazione sostenibile. Le ACC risultano particolarmente efficaci per una transizione energetica che sia legittima e abbia **ampio consenso e accettazione pubblica**.

Tra gli esempi più noti, spicca la **Convention Citoyenne pour le Climat** francese, un'Assemblea dei Cittadini su scala nazionale dedicata al tema del cambiamento climatico. La Convention Citoyenne ha coinvolto **150 cittadini estratti a sorte** che, tra ottobre 2019 e giugno 2020, hanno lavorato per redigere delle proposte di legge per ridurre le emissioni climalteranti almeno del 40% entro il 2030 in Francia. La Convention ha individuato **149 proposte**, parte delle quali sono confluite nella **legge Climat et Résilience del 22 agosto 2021**.

La rete **KNOCA** (Knowledge Network on Climate Assemblies) ha avviato una mappatura dettagliata delle ACC identificandone circa **100 a livello comunale in Europa**.

Secondo il 2021 Sciences Po Political Trust Barometer, che copre Francia, Germania, Regno Unito e Italia, **più della metà della popolazione sostiene che il proprio governo dovrebbe essere obbligato a implementare le raccomandazioni** che emergono dalle Assemblee per il clima.

Legittimazione delle politiche pubbliche

Le decisioni prese attraverso un processo partecipativo, come quello delle Assemblee dei Cittadini, possono essere percepite come più legittime dalla popolazione. Questo può rendere più facile l'implementazione delle politiche pubbliche, in quanto la cittadinanza è più propensa a rispettarle e ad aderire alle decisioni prese.

5. I limiti delle Assemblee dei Cittadini

Questa forma di innovazioni democratiche ha un grande potenziale per ristabilire lo stato di salute delle democrazie, tuttavia, il suo successo è accompagnato da **sfide complesse che richiedono attenta considerazione**. Di seguito, vengono delineate alcune criticità da affrontare per massimizzare l'impatto positivo di tali iniziative.

Rappresentatività e inclusività

La scelta aleatoria dei partecipanti può sollevare dubbi sulla rappresentatività effettiva della società. È fondamentale implementare strategie aggiuntive per garantire la diversità sociale, considerando gruppi minoritari e storicamente sottorappresentati. L'attenzione all'inclusività è cruciale per evitare disparità nel coinvolgimento e garantire una partecipazione effettiva di tutte le voci.

Sostenibilità economica

La realizzazione di Assemblee dei Cittadini comporta un considerevole dispendio di risorse, soprattutto se affidato esclusivamente alle amministrazioni locali. Questo implica il necessario finanzia-

mento per il processo di selezione, il rimborso spese dei partecipanti, il compenso di facilitatori e organizzatori, nonché il coinvolgimento di organizzazioni esterne. La sostenibilità economica è fondamentale per garantire la continuità e l'efficacia di tali iniziative.

Gestione delle raccomandazioni

Le raccomandazioni derivanti dalle Assemblee dei Cittadini possono essere numerose e, talvolta, potenzialmente in contraddizione tra di loro. La mancanza di vincoli all'accoglimento delle raccomandazioni rischia inoltre di comprometterne la credibilità e l'utilità. È necessario implementare meccanismi che guidino la sintesi delle raccomandazioni, rendendo il processo decisionale chiaro e garantendo l'attuabilità delle proposte emergenti.



L'opinione dei cittadini

A riconoscere l'utilità delle Assemblee sono gli stessi cittadini, che richiedono a livello globale l'istituzionalizzazione di queste pratiche. Secondo il 2020 Pew Global Attitudes Survey, infatti, in Francia, UK, USA e Germania il **77% dei rispondenti** ritengono che i propri governi dovrebbero organizzare delle Assemblee Cittadine.

Occorre tenere presente che la fattibilità di queste pratiche dipende in larga misura dal **contesto istituzionale e dall'ordinamento giuridico vigente**. L'ordinamento francese, per esempio, prevede per Statuto che comitati di cittadini si affianchino a governo e parlamento nella loro attività di legiferazione, ed è in questo contesto strutturale che vanno lette iniziative come le Convenzioni di Cittadini sul fine vita e sul clima. Se riportato sul caso italiano, è opportuno

tenere presente il ruolo primario che il nostro assetto costituzionale garantisce al Parlamento e ai rappresentanti democraticamente eletti.

Per questa ragione, è fondamentale che **modelli di partecipazione e deliberazione non vengano interpretati in alternativa al sistema rappresentativo**, ma come strumenti pensati per rafforzarlo e migliorarlo, includendo la cittadinanza nella realizzazione di proposte che devono trovare l'attenzione dei decisori politici nel rispetto dell'impegno dei cittadini.

Conclusioni

Le Assemblee dei Cittadini offrono ai decisori pubblici una soluzione per rafforzare il dialogo, il senso di comunità e la qualità delle decisioni. Il valore delle AC risiede nella loro capacità di **gestire temi conflittuali, incrementando la fiducia tra cittadini e istituzioni**. Tuttavia, per evitare che esse vengano percepite come un esercizio di autolegittimazione top-down, è necessario che vengano valorizzate e in qualche modo integrate nel processo democratico.



Proposte

Alla luce dei vantaggi che le Assemblee dei Cittadini possono apportare al sistema democratico, è necessario superare le criticità sopra elencate. Di seguito alcune proposte d'azione che dettagliano le macro-risposte alle problematiche evidenziate.

1. Garantire inclusività e rappresentanza delle pratiche partecipative

Selezionare un campione rappresentativo della popolazione, assicurandosi che esso includa gruppi sociali minoritari e sotto-rappresentati, ma anche persone con diverse attitudini e visioni. Integrare metodi di partecipazione online per coinvolgere un numero più ampio di cittadini (sessioni di discussione virtuali, sondaggi online, piattaforme digitali per la presentazione di proposte).

Esempi dal mondo:

In **Colombia**, la *Bogota's Itinerant Citizens' Assembly* prevede dei "capitoli", cioè multiple Assemblee collocate in diversi stadi del ciclo politico e con diversi compiti di esplorazione, di raccomandazione e infine di valutazione, con un ricambio dei cittadini di volta in volta coinvolti e un impegno a garantire che una delle AC abbia funzione di osservatorio.

La piattaforma **Gwanghwamoon 1st Street**, lanciata nel 2017 in Sud Corea, divide le discussioni e i suggerimenti di policy per categoria (social welfare, educazione, diplomazia/sicurezza): questo aumenta interazione e partecipazione e consente il coinvolgimento a livello locale e anche nazionale perché tutte le proposte vengono poi convogliate a livello centrale.

2. Assicurare trasparenza e monitoraggio mediatico

Definire una ripartizione interna delle risorse dell'amministrazione, assegnando risorse specifiche per le Assemblee dei Cittadini aiuta a garantire un finanziamento dedicato. Affidarsi a organizzazioni indipendenti, come ODERAL e Prossima Democrazia, può essere una soluzione per stabilire un piano di spesa e sostegno finanziario adeguato. Inoltre, definire un oggetto di deliberazione delimitato e chiarire l'obiettivo dell'AC permette di ridurre la durata del processo e contribuisce ad una sua maggiore efficacia.

Garantire la trasparenza dei lavori tramite un monitoraggio mediatico continuo a cui possono avere accesso anche i cittadini non direttamente coinvolti. Coinvolgere un'Associazione composta da cittadini ulteriormente selezionati nel monitoraggio dei lavori, e nel co-design di regole e metodologie.

Esempi dal mondo:

In **Francia**, dopo la Convention Citoyenne pour le Climat, i 150 cittadini coinvolti hanno costituito l'*Association Les 150*, garantendo il monitoraggio dell'implementazione delle raccomandazioni e l'aggiornamento continuo verso l'esterno.



In **Australia** il *Victorial Local Government Act* ha stabilito che il fine delle AC per i comuni sia la redazione di quattro documenti specifici: planning and financial management, community vision, council plan, financial plan.

3. Allocare efficacemente le risorse e contenere le spese

Esempi dal mondo:

Esempi dal mondo:

In **Francia**, dopo la Convention Citoyenne pour le Climat, i 150 cittadini coinvolti hanno costituito l'*Association Les 150*, garantendo il monitoraggio dell'implementazione delle raccomandazioni e l'aggiornamento continuo verso l'esterno.



4 Garantire l'impatto dei risultati di una Assemblée Cittadina sul processo decisionale

Introdurre normative che obblighino le amministrazioni pubbliche a fornire una risposta ufficiale alle raccomandazioni o indicazioni emerse nelle AC mediante, per esempio, l'istituzione di commissioni ad hoc incaricate di esaminare e valutare le raccomandazioni delle Assemblies. In questo modo, si facilita il dialogo tra cittadini e istituzioni e si agevola l'integrazione delle proposte.

Esempi dal mondo:

Il **Modello Ostbelgien**¹¹ usato in **Belgio** crea un collegamento quasi istituzionale tra il parlamento regionale e un Permanent Citizens' Council di dimensioni proporzionali a quella del parlamento, con cui mantiene una connessione permanente. L'Ostbelgien istituisce anche i Citizen Panels (da 1 a 3 ogni anno, di una durata che dipende dalla complessità del tema) che in questo modo integrano l'attività bottom-up di creazione e generazione di proposte di raccomandazione, a quella top-down di agenda-setting da parte delle istituzioni. Il Citizens' Council si occupa di agenda-setting e monitoraggio e parte dei suoi 24 membri ruota ogni sei mesi.

5 Assicurare forme di partecipazione nei processi decisionali

Coinvolgere rappresentanti delle Assemblies dei Cittadini nei processi decisionali pertinenti. Questo può avvenire attraverso la partecipazione a comitati, tavoli di lavoro o incontri specifici in cui le raccomandazioni sono discusse e valutate.

Esempi dal mondo:

In **Galles** è stato implementato a livello nazionale il modello dei **Comitati Misti**, che permettono l'interlocuzione tra i parlamentari e gruppi di cittadini favorendo l'incontro di 8 parlamenti con 42 cittadini su un periodo che si estende dai 2 ai 6 giorni. Esso è tuttavia applicabile anche sul piano locale, come accade per i **Deliberative Committees** della municipalità di Bruxelles.

6 Considerare l'utilizzo di un voto referendario sulle raccomandazioni

Implementare un meccanismo di voto referendario per sottoporre le principali raccomandazioni delle Assemblies dei Cittadini alla popolazione. Questo assicura una legittimità diretta e una forte base democratica per le decisioni.

Esempi dal mondo:

L'**Irlanda** ha implementato, in dialogo con trasformazioni Costituzionali, diverse AC su temi alcuni dei quali fortemente divisivi, dalla legalizzazione della cannabis al clima, dal divorzio all'aborto. Su questo ultimo tema, tra il 2016 e il 2017, per circa cinque settimane, i cittadini hanno ascoltato esperti, rappresentanti di gruppi di advocacy, testimonianze individuali, fino a votare in favore della legalizzazione dell'aborto con voto segreto. Le raccomandazioni sono state sottoposte al Parlamento e studiate da un comitato parlamentare che ha sottoposto la questione a un referendum nazionale, che ha confermato in proporzioni simili l'orientamento del gruppo rappresentativo dei cittadini presente nella CA.

Note

1. Democracy Report 2023. *Defiance in the Face of Autocratization*. V-Dem Institute
2. *The Cost of Populism: evidence of history*, Center for Economic Policy Research, 2021
3. Open Society Foundations, Open Society Barometer, 2023
4. Elezioni nazionali 2022, CISE, Lui
5. Eligendo, Elezioni Comunali 2023
6. 25° Rapporto gli italiani e lo Stato, Demos & PI (2022)
7. Standard Eurobarometer 99_ Spring Survey 2023
8. *The scale of trust: local, regional, national and European politics in perspective*, Group d'études géopolitiques, working paper July 2022
9. 25° Rapporto gli italiani e lo Stato, Demos & PI (2022)
10. OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions, 2021
11. OECD Eight ways to institutionalise deliberative democracy, 2021

Fonti, bibliografia, multimedia

- Defiance in the Face of Autocratization*. Disponibile al link: https://www.v-dem.net/documents/30/V-dem_democracyreport2023_highres.pdf
- The Scale of Trust: Local, Regional, National and European Politics in Perspective*. Disponibile al link: <https://geopolitique.eu/en/2022/07/13/the-scale-of-trust-local-regional-national-and-european-politics-in-perspective/>
- Innovative Citizen Participation*. Disponibile al link: <https://www.oecd.org/governance/innovative-citizen-participation/>
- Le assemblee civiche. Guida ad una democrazia che funziona*. Disponibile al link: https://citizensassemblies.org/wp-content/uploads/2018/10/Le-assemblee-civiche_IT_web.pdf
- Resources for Representative Deliberative Processes*. Disponibile al link: <https://trello.com/b/FypHueG9/resources-for-representative-deliberative-processes>
- Big questions, detailed answers: Our definitive How-To Guide to Citizens' Assemblies is here*. Disponibile al link: <https://demnext.substack.com/p/big-questions-detailed-answers-our>
- Methods*. Disponibile al link: <https://www.involve.org.uk/resources/methods>
- Guida alle assemblee di cittadine e cittadini*. Disponibile al link: https://www.klimatfest.org/Strumenti%20di%20Democrazia%20partecipativa%20e%20diretta/Linee_guida-sulle_Assemblee_Cittadine-KF.pdf
4. *Useful resources*. Disponibile al link: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/6709382f-en/index.html?itemId=/content/component/6709382f-en>
- De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*. Disponibile al link: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783110758269/html?lang=en>
- Open Society Barometer: Can Democracy Deliver?*. Disponibile al link: <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/open-society-barometer-can-democracy-deliver>

Democracy Next. Assembling an Assembly Guide. Disponibile al link: <https://assemblyguide.demnext.org/>

The cost of populism: Evidence from history. Disponibile al link: <https://cepr.org/voxeu/columns/cost-populism-evidence-history>

Standard Eurobarometer 99 - Spring 2023. Disponibile al link: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052>

Rapporto gli italiani e lo stato - 2022 (25°). Disponibile al link: <https://www.demos.it/rapporto.php>

Elezioni regionali. Che cosa ha causato l'astensione record. Disponibile al link: <https://cise.luiss.it/cise/2023/02/17/regionali-2023-lombardia-e-lazio/>

L'astensionismo e il partito del non voto. Disponibile al link: <https://www.openpolis.it/lastensionismo-e-il-partito-del-non-voto/>

Come citare il Policy Brief

"Giovanni Allegretti, Sofia Francescutto, Ludovica Taurisano, Enrico Biale, *Assemblee dei cittadini: per una democrazia rappresentativa più partecipata*, Research Series, Policy Brief 01/2023"

LAVORO PROTETTO: per i diritti dei lavoratori di piattaforma

Maurizio Ferrera
Maurilio Pirone
Jacopo Caja
Jacopo Tramontano

La digitalizzazione dell'economia sta accelerando i processi di trasformazione del mondo del lavoro. Le piattaforme digitali si trovano alla frontiera di questa tendenza. Hanno creato nuovi mercati, occupazione e aperto la strada verso la possibilità di adattare i tempi di lavoro agli altri obiettivi della vita.

A fronte delle potenzialità, il modello di piattaforma produce nuove sfide, dal rischio di automazione delle funzioni manageriali, all'intensificazione del lavoro e alla proliferazione di relazioni contrattuali instabili e non tutelate.

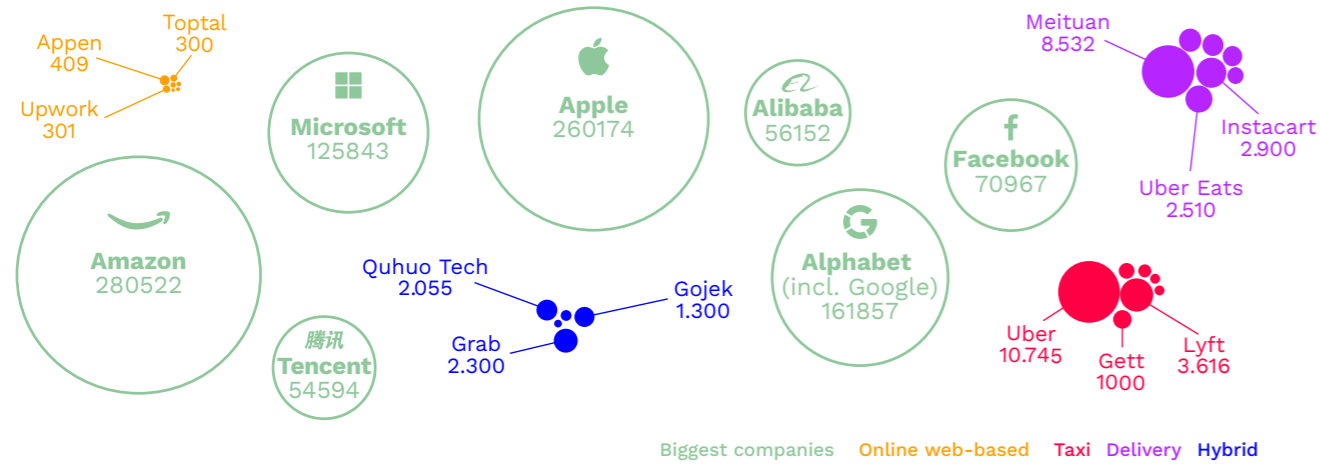
Tramite l'utilizzo e l'analisi dei dati, **le piattaforme digitali hanno accumulato un forte potere economico**, diventando le compagnie più quotate al mondo (Fig.1) e acquisendo spesso un potere monopolistico nei settori in cui operano.

Questo dominio si traduce in un grande squilibrio contrattuale che permette a queste aziende di imporre, in ogni ambito, i propri standard e le proprie aspettative alle persone e alle imprese che dipendono da esse.

In questo contesto, **è in crescita la pressione per istituire forme di dialogo sociale fra aziende e lavoratori**, nonostante la riluttanza delle piattaforme a permettere la sindacalizzazione di queste categorie. Questa tensione ha spinto le istituzioni a riflettere sulla possibilità di intervenire tramite processi legislativi.

Questo Policy Brief evidenzia le principali criticità che sono emerse rispetto al lavoro di piattaforma. Inoltre, presenta un insieme di proposte concrete per garantire protezioni e tutele per i lavoratori, e rimanere al passo con le trasformazioni tecnologiche.

Ricavi annuali stimati delle grandi piattaforme digitali e di una selezione delle principali piattaforme di lavoro, nel 2019 (in milioni di dollari). Ricavi annuali stimati delle grandi piattaforme digitali e di una selezione delle principali piattaforme di lavoro, nel 2019 (in milioni di dollari).



Contesto

1. In Europa

Si stima che in UE nel 2021 ci siano stati 47,5 milioni di lavoratori su internet e 12 milioni di lavoratori di piattaforma, di cui 3 milioni possono essere considerati *main platform worker*, ovvero lavorano almeno 20 ore a settimana o guadagnano più del 50% del proprio reddito attraverso le piattaforme¹.

Una parte essenziale del lavoro tramite piattaforma riguarda la quantità di **tempo non retribuito**²: circa **un terzo**, secondo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO)³.

Dal punto di vista demografico, i lavoratori di piattaforma sono più giovani del resto della forza lavoro, ma non sono in prevalenza studenti come alcuni li descrivono⁴.

In settori come i trasporti e gli affitti, l'età è molto simile a quella di chi – negli stessi settori – non lavora tramite piattaforma. Inoltre, alcuni comparti come i trasporti, le attività professionali a distanza e altre attività freelance come l'IT sono **dominate dagli uomini**⁵.

Le donne, però, costituiscono una leggera maggioranza tra quelli che svolgono attività sul posto (55%) o *clickwork* a distanza (52%). In aggiunta, in settori come il trasporto e il food delivery, la quota relativa di **lavoratori migranti o nati all'estero** è più alta che in altre⁶. Dal punto di vista contrattuale, coloro che hanno un impiego standard⁷ – dipendenti con contratto a tempo indeterminato – hanno meno probabilità di svolgere lavoro tramite piattaforme. In molti casi, **il lavoro di piattaforma è un'aggiunta al lavoro offline e non sembra sostituirlo**.

Si tratta, spesso, di una fonte di reddito aggiuntiva e complementare per coloro che hanno contratti instabili e precari. In generale, tutti i lavoratori di piattaforma devono confrontarsi con il problema della **variabilità e imprevedibilità del loro orario di lavoro e del loro reddito**⁸.

Incrociando le Figure 2. e 3. risulta evidente come alcune categorie tendano ad avere un reddito sotto la mediana.

Il lavoro di piattaforma paga poco, ma comunque per percentuali non irrilevanti di lavoratori contribuisce al proprio reddito in maniera significativa. Dall'altro lato, i lavoratori di alcuni settori – come quelli che offrono servizi professionali a distanza – hanno più probabilità fare guadagni sopra la mediana.

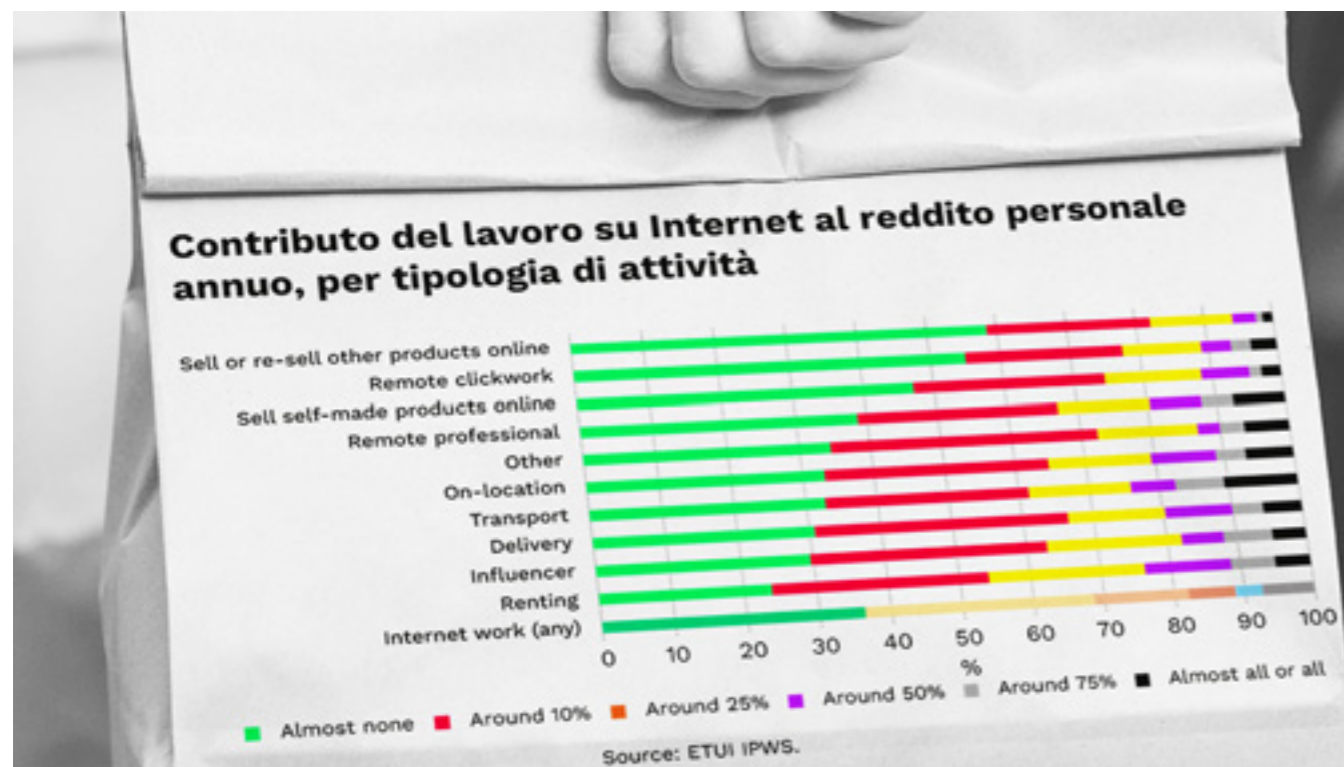
2. In Italia

Tra il 2020 e il 2021 circa 2.220.000 persone, il 5,2% della popolazione italiana tra 18 e 74 anni, hanno ottenuto dei guadagni tramite piattaforme digitali⁹. Tra questi, 570mila hanno offerto la propria prestazione lavorativa tramite piattaforme, circa **274mila persone considerano il lavoro svolto su piattaforma come la propria attività principale**, mentre 139mila persone lo considerano come un'attività secondaria¹⁰.

Si stima che in UE, nel 2021, ci siano stati 12 milioni di lavoratori di piattaforma. I lavoratori di piattaforma passano un terzo del loro tempo a svolgere lavoro non retribuito.

Circa il 70% delle persone coinvolte ha tra i 30 e i 49 anni¹¹. **Una quota considerevole si trova quindi in una fase della vita centrale**, sia da un punto di vista lavorativo che esistenziale, tanto che circa sette su dieci dichiarano di avere uno o più figli.

I lavoratori di piattaforma sono uomini per oltre i tre quarti¹². Solo il 53% delle donne è in possesso di un contratto scritto rispetto al 74% degli uomini, anche perché le prime svolgono relativamente di più lavori occasionali *web-based*, in cui, cioè, l'interfaccia digitale include tutte le fasi del processo lavorativo¹³. Inoltre, **il 30,7% dei lavoratori di piattaforma non percepisce un salario minimo orario**, e la quota sale fino al 45,2% per le donne, e al 56,6% per i più giovani¹⁴.



Principali questioni



1. Status e frammentazione dei lavoratori: problemi di salario, ore lavorate, e difficoltà di inquadramento

I lavoratori delle piattaforme costituiscono **un corpo eterogeneo che difficilmente si percepisce in maniera unitaria**. La presenza di principi e strumenti organizzativi comuni – dal management algoritmico all'uso di *key performance indicator* – non è di per sé sufficiente a tracciare un profilo unico dei soggetti a lavoro. La molteplicità delle forme del lavoro di piattaforma, dunque, è alla base di un quadro analitico **estremamente frammentato** che, e allo stesso tempo, **rende complesse la definizione di policy e la costruzione di una rappresentanza dei lavoratori**. Ci sono, tuttavia, alcuni elementi da cui partire per definire un'azione di miglioramento delle condizioni per questi lavoratori.

In primo luogo, **prevalgono le forme occasionali di lavoro**: il contratto è spesso sostituito da un riferimento ai termini e condizioni di uso della piattaforma. Molte aziende, infatti, si presentano ancora come matchmakers, aggregatori di domanda e offerta. Questa nebulosità contrattuale ha dei riflessi su diversi aspetti di lavoro e di vita, in primis la **fluttuazione del reddito** – è difficile per i lavoratori avere una retribuzione definita in maniera stabile, l'incidenza di fattori esterni perturbanti può essere molto alta. Questo contribuisce al **basso livello retributivo** dei lavoratori di piattaforma. C'è inoltre un alto **rischio di ritorno a forme retributive simili al cottimo**, sia nel lavoro web-based che nel lavoro location-based.

Un altro problema riguarda **l'estensione dei tempi di lavoro**, nelle fasi di attività vera e propria, ma anche in quelle di organizzazione e ricerca del lavoro. L'assenza di turni o di minimi salariali spinge i lavoratori alla costante ricerca di

commissioni, di clienti, e di nuovi slot temporali. Di conseguenza, i lavoratori di piattaforma **non vedono riconosciuto un diritto alla disconnessione**.

Sempre la natura occasionale o autonoma della maggior parte dei rapporti di lavoro su e tramite piattaforma fa sì che ci sia una **manca di tutele contrattuali** tradizionalmente associate alla subordinazione, dall'indennità di malattia a quella di disoccupazione.

Infine, un ultimo problema legato alla loro difficoltà di inquadramento autonomo riguarda la possibilità di lavorare per diversi datori. Essendo inquadrati come autonomi, molti lavoratori di piattaforma sfruttano questa possibilità, ma sono spesso costretti a privilegiarne uno per non perdere il proprio status nel ranking interno alla piattaforma, che porta all'assegnazione di nuovi lavori. Non potendo lavorare per più committenti, lo status di autonomia diventa fittizio.

Di recente, si è tentato di promuovere il passaggio a forme di lavoro standard. **Si registra, però, una generale difficoltà di inquadramento di questi lavori** nell'alveo della subordinazione, sia per la resistenza delle aziende, sia per alcune difficoltà intrinseche ai sistemi legislativi che **fanno fatica a conciliarsi con le trasformazioni apportate dalle tecnologie digitali all'organizzazione dei processi produttivi**.

Infine, va sottolineato come **in Italia ancora non esista pienamente un quadro di relazioni industriali per i lavoratori di piattaforma**. Anche se il settore del food delivery si è dimostrato molto attivo nella sperimentazione di nuove forme di sindacalismo, **molti altri settori sono ancora fortemente invisibilizzati**.



2. Management algoritmico e discriminazione: uso dei dati e mediazione del lavoro

Un altro rischio è legato all'emergere di **nuove forme di discriminazione** dettate dai sistemi informatici che risultano poco trasparenti e difficili da decifrare, prima ancora che contrastare²⁰.

Il problema principale riguarda la difficoltà di comprendere in che modo **le aziende digitali operano internamente**, qualcosa che **rimane ancora ampiamente oscuro**²¹. Paradossalmente, nonostante le piattaforme siano usate quotidianamente



da milioni di persone, è molto difficile per gli utenti capire come queste aziende creino valore.

In modo simile, per i lavoratori è difficile comprendere i meccanismi con cui le piattaforme mediano le loro mansioni. Infatti, il lavoro in piattaforma si caratterizza per la presenza di algoritmi che hanno il compito di organizzare e monitorare il processo lavorativo, ma anche di classificare (*ranking*) e valutare (*rating*) ciascun lavoratore.

La logica alla base di questi meccanismi di valutazione è spesso ignota ai lavoratori stessi, oltre che controversa rispetto al loro possibile uso discriminatorio.

La politica e la giurisprudenza hanno in parte cominciato ad affrontare il tema. In Italia, il Tribunale di Bologna (31 dicembre 2020) è sta-

In Italia, circa il 70% di chi ha svolto lavoro su piattaforma ha tra i 30 e i 49 anni, sette su dieci hanno uno o più figli.

Il 30,7% dei lavoratori di piattaforma non percepisce un salario minimo orario.

La quota sale fino al 45,2% per le donne, e al 56,6% per i più giovani.

Con l'eccezione di chi guadagna tramite le piattaforme di affitti brevi, poi, **i redditi che si ottengono rimangono molto bassi**: in Italia, il guadagno mediano tramite piattaforma è circa 450 euro, mentre quello medio si aggira sui 290 euro¹⁵.

I lavoratori che svolgono micro-compiti sul web sono circa il 35,1% del totale, ma la quota sale a quasi la metà

(45,9%) tra i lavoratori occasionali; un dato che testimonia come si stia diffondendo **anche in Italia il fenomeno dell'esternalizzazione di prestazioni lavorative atomizzate svolte completamente nello spazio virtuale**¹⁶. Di questi, oltre il 40% lavora in assenza di un contratto scritto¹⁷.

Dall'altro lato, i lavoratori che svolgono mansioni nello spazio fisico – il cosiddetto lavoro *location-based*¹⁸ – sono il 64,9% del totale, in maggioranza uomini e individui tra i 30 e 49 anni.

Infine, circa la metà dei lavoratori dichiara di aver scelto in assenza di alternative, specie tra coloro che non sono andati oltre l'obbligo scolastico. Un terzo menziona come fattore positivo la maggiore autonomia¹⁹, specie fra i più istruiti.





to tra i primi ad occuparsene a partire da una causa nei confronti di Deliveroo, condannando il *ranking reputazionale* della piattaforma di food delivery.

L'algoritmo che gestiva l'assegnazione degli incarichi penalizzava chi si assentava dal lavoro o saltava una consegna. Il declassamento funzionava allo stesso modo sia nei confronti di chi lo faceva per motivi personali, sia nei confronti di chi si assentava per malattia o per esercitare il diritto di sciopero²². Più recentemente, anche il Tribunale di Palermo è intervenuto condannando Glovo a **rendere pubbliche le loro policy sulla gestione algoritmica**²³.

Anche a fronte di queste iniziative, rimane la necessità di azioni più organiche e ambiziose. La **Direttiva europea sul lavoro di piattaforma attualmente in discussione dedica spazio al tema del management algoritmico**, sottolineando come sia cruciale comprendere il modo in cui gli algoritmi determinano particolari decisioni (come l'accesso a future opportunità di lavoro, l'imposizione di sanzioni o la sospensione degli account) e come non vi sia sufficiente trasparenza riguardo a questi sistemi automatizzati.



3. L'influenza indiretta sui lavoratori non direttamente assunti

Infine, le piattaforme non si limitano a strutturare il processo lavorativo della manodopera che organizzano direttamente. **Esiste una catena di approvvigionamento del lavoro di piattaforma che si estende al di là della piattaforma stessa**²⁴, ma che quest'ultima riesce a influenzare, determinando standard e condizioni di lavoro.

Alcuni esempi sono i servizi di pulizia in connessione a host di Booking o Airbnb, i lavoratori delle aziende che vendono principalmente su Amazon²⁵, o ancora i lavoratori delle piattaforme assunti direttamente da quest'ultime.

In questo contesto, **un punto cruciale riguarda i lavoratori delle aziende alle quali la piattaforma esternalizza parte del proprio ciclo produttivo**. Integrate dentro il sistema dell'e-commerce, le aziende di trasporti contrattano in subappalto con Amazon, oppure ne sono direttamente un franchising (Amazon Delivery Service Partners)²⁶.

Per chi apre un'azienda in franchising, Amazon diventa l'unico committente che, di conseguenza, può imporre i propri standard rispetto all'efficienza della consegna, senza però sostenere i rischi della propria politica aziendale²⁷.

Quindi, gli algoritmi di tracking e le valutazioni sulla velocità del servizio possono **bypassare la questione del controllo diretto**. Amazon tiene solo i franchise più efficienti, e termina gli altri. **A loro volta, i franchise sono stimolati a estrarre il massimo dai propri dipendenti, contenendo i costi**²⁸.

La situazione per i provider esterni di logistica non è molto diversa. Questo è un settore molto frammentato²⁹, caratterizzato da alcune multinazionali (BRT, GLS, FedEx, InPost) con piccole ma rilevanti quote di mercato e da una miriade di piccole imprese familiari, cooperative spesso fittizie, lavoratori autonomi.

Se Amazon rappresenta una quota dominante e crescente del mercato, può imporre i suoi standard di prezzo e qualità del servizio³⁰.

In maniera analoga a quanto succede in altre aree della grande distribuzione, i lavoratori ne possono soffrire sia in termini di salario che di sicurezza economica e fisica, con contratti più precari e rischi maggiori nell'effettuare i trasporti.



Conclusioni

Attraverso nuove tecnologie e capacità di elaborazione dei dati **le piattaforme digitali hanno accumulato un forte potere economico e contrattuale**, potendo imporre le loro condizioni ai soggetti con cui interagiscono. Questo squilibrio produce diverse conseguenze negative sul lavoro.

Il lavoro su piattaforma, però, è solo la punta dell'iceberg di un processo più generale di proliferazione del lavoro 'fragile'. A fronte di questa epocale trasformazione è necessario reagire attraverso la regolamentazione, ma anche avviare una riflessione più generale sull'architettura della protezione sociale. In molti paesi, gran parte delle prestazioni sociali sono a tutt'oggi collegate alla posizione lavorativa. Molti passi in avanti sono stati fatti per allineare il catalogo delle posizioni lavorative – soprattutto quelle nuove – al catalogo delle spettanze sociali. Occorre però riconoscere che questo riallineamento è difficoltoso e rischia di rimanere sempre un passo indietro rispetto alle trasformazioni del lavoro.

Venticinque anni fa il giurista francese Alain Supiot propose di allentare il collegamento fra lavoro e welfare in modo da assicurare prestazioni appropriate a chi ne ha bisogno, quando servono, indipendentemente dalla posizione lavorativa³¹. A ogni lavoratore, indipendentemente dalla formula contrattuale con la quale è inquadrato, verrebbero riconosciute alcune garanzie fondamentali del 'cittadino laborioso', che consentano pieno accesso a un welfare che abbia come fine quello della promozione della libertà individuale di scelta del 'proprio contributo lavorativo' e delle proprie competenze.

Più in particolare, Supiot suggeriva l'utilizzo dei così detti 'diritti sociali di prelievo', ossia periodi nei quali i soggetti hanno la possibilità di sospendere la prestazione lavorativa per dedicarsi alla cura della famiglia o alla propria crescita culturale e professionale. In un periodo di grandi trasformazioni sociali e lavorative, grazie ai diritti di prelievo sociale, alla tutela fornita 'dal contratto' si affiancherebbe così la tutela 'nel mercato' affidata alle strutture di welfare. Alcuni paesi (fra cui quelli scandinavi e la Francia) in varie recenti riforme hanno mosso i primi passi in questa direzione. Nel 2022 la UE ha adottato una raccomandazione volta all'introduzione di 'conti individuali di apprendimento' – da usare per

la formazione – che costituiscono un esempio concreto dell'approccio di Supiot.

Tale approccio non sostituirebbe il mantenimento di specifiche tutele calibrate sulla particolare tipologia contrattuale prescelta. Ma al di sotto di queste tutele opererebbe un efficace base sociale separata e distinta dalla previdenza contrattuale. Così, il welfare si sposterebbe su un sentiero parallelo rispetto al mercato del lavoro, programmaticamente immune alla sfida del de-allineamento.

Negli ultimi due decenni il welfare statale europeo ha registrato molti cambiamenti istituzionali per rispondere ai nuovi rischi del mercato del lavoro. L'aumento della precarietà, delle basse retribuzioni e della povertà segnalano tuttavia che **le riforme sono state solo parzialmente efficaci**.

Il lavoro di piattaforma si trova alla frontiera di questi processi, ed è **quindi fondamentale formulare policy adeguate per garantire che tutti i lavoratori che dipendono dalle grandi piattaforme digitali siano tutelati**. Serve intraprendere nuove misure per aumentare le tutele, la trasparenza e ripristinare la capacità delle istituzioni di welfare di assicurare a tutti adeguata sicurezza sociale.



Proposte

1. **Garantire retribuzioni minime e coperture universali di protezione sociale**

Diversamente dalle direzioni prese dalle leggi in Spagna e Belgio, e dalla proposta di direttiva UE sulla presunzione di impiego, sarebbe meglio orientarsi verso la definizione di tutele e standard che prescindano dall'inquadramento contrattuale, anche sulla linea di quanto proposto all'interno del progetto di ricerca europeo PLUS (Platform Labour in Urban Spaces)³².

In questo senso, per contrastare l'incertezza reddituale, serve individuare, anche tramite il riferimento a contratti collettivi o interventi legislativi, tabellari retributivi minimi su base oraria, integrabili con altri incentivi o premi ma utili a garantire uno standard di riferimento comune. In modo da garantire ai lavoratori di piattaforma i principi contenuti nella direttiva UE sul salario minimo³³.

Inoltre, per garantire protezioni sociali adeguate, bisognerebbe attribuire alle piattaforme la responsabilità delle indennità di malattia, infortunio, maternità/paternità così come dei versamenti contributivi nei confronti dei propri lavoratori.

Esempi dal mondo:

In Europa, esistono tre iniziative legislative per regolare il lavoro di piattaforma sono basate sulla presunzione di subordinazione, **la proposta di direttiva UE 2021/0414** sul lavoro di piattaforma³⁴, **Ley Rider** introdotta in Spagna nel 2021³⁵, e il **Deal pour l'emploi in Belgio**³⁶ che dedica una parte al lavoro tramite piattaforma. Le iniziative differiscono tra loro rispetto ai meccanismi d'implementazione, ma sono tutte basate sulla presunzione di subordinazione. Questo vuol dire che, qualora una piattaforma venga chiamata in sede giudiziaria o amministrativa per rispondere all'accusa di avere erroneamente classificato un lavoratore come autonomo, **l'onere di provare lo status lavorativo non dovrebbe più essere in capo al lavoratore, ma alla piattaforma stessa**. Sulla carta, queste proposte hanno un forte potenziale. Per esempio, a seguito della proposta di direttiva UE, si stima **tra 1,7 milioni e 4,1 milioni di persone potrebbero essere riclassificate come lavoratori subordinati**³⁷.



Questo approccio legislativo però ha mostrato alcuni limiti. In primis, il caso spagnolo ha provato come la riclassificazione dei lavoratori non avvenga in automatico. In Spagna, **è stato cruciale il ruolo degli ispettori del lavoro nel verificare l'esistenza o meno di finti rapporti di lavoro autonomo**³⁸. E nonostante l'attività dell'ispettorato, l'estrema resistenza delle piattaforme continua a limitare il raggio di azione della legge. Dall'altro lato **in Belgio, dove le risorse stanziare per l'enforcement tramite gli ispettorati del lavoro erano insufficienti**³⁹, **la legge si è rilevata fallimentare**. A cinque mesi dalla sua approvazione, la legge non aveva prodotto effetti per nessun lavoratore⁴⁰.

Inoltre, la direzione basata sulla presunzione di subordinazione è molto dibattuta anche tra i lavoratori di piattaforma stessi. Infatti, **alcuni preferiscono mantenere un regime contrattuale di autonomia** per poter continuare a operare su diverse piattaforme contemporaneamente e mantenere una maggiore flessibilità.

2. Tutelare l'equilibrio fra tempo di lavoro e di vita

Riconoscere un diritto alla disconnessione che non influisca sulla valutazione della performance del lavoratore, fatto rispettare attraverso una diversa distribuzione del lavoro da parte della piattaforma.

Esempi dal mondo:

La necessità di una misura in tal senso è stata anche segnalata nella **risoluzione del 21 gennaio 2021 del Parlamento europeo** che ha spronato gli Stati membri a riconoscere il diritto alla disconnessione poiché è ormai indispensabile per i nuovi modelli di lavoro⁴¹.

3. Consentire la portabilità dei dati

Molti lavoratori di piattaforma hanno la possibilità di lavorare per più datori, ma sono costretti a privilegiarne uno per non perdere il proprio status nel ranking interno alla piattaforma, che porta all'assegnazione di nuovi lavori. Bisognerebbe dunque estendere il diritto di portabilità dei dati anche al ranking e al rating dei lavoratori di piattaforma, che devono poter portare il proprio "capitale reputazionale" da una piattaforma all'altra. Il "multihoming", o l'uso di più piattaforme contemporaneamente, favorisce una dinamica di concorrenza virtuosa sulle condizioni di lavoro e salario offerte.

Esempi dal mondo:

Il diritto di portabilità dei dati è già riconosciuto **dall'Art. 20 del GDPR**⁴² per i dati personali degli utenti, e potrebbe fungere da punto di partenza per un intervento legislativo.

4. Garantire la trasparenza tramite divulgazione obbligatorie

Si registra una mancanza di informazioni sufficienti sulla logica di funzionamento e decisione dei sistemi algoritmici e dei meccanismi di ranking e rating.

Serve introdurre una legge che obblighi le aziende digitali a rilasciare divulgazioni periodiche e obbligatorie, per incentivare la trasparenza e la simmetria di informazioni. Le divulgazioni dovrebbero contenere le categorie di azioni monitorate, supervisionate e valutate (anche da parte dei clienti), oltre ai principali parametri di cui tali sistemi tengono conto per le decisioni automatizzate.

Esempi dal mondo:

Il recente **Digital Services Act** **introdotto dall'UE**⁴³ richiede già la trasparenza per alcuni parametri di profilazione dei dati personali. Il suo impianto potrebbe quindi fungere da punto di partenza per un intervento legislativo che tuteli i lavoratori di piattaforma.



5. Istituire comitati congiunti per monitorare l'uso dei dati

Ci sono molte controversie rispetto all'uso che le piattaforme fanno dei dati per determinare gli incarichi dei lavoratori.

Bisogna obbligare ogni piattaforma a istituire comitati congiunti insieme a rappresentanti dei lavoratori e delle istituzioni – in maniera simile a quanto fatto dalla Ley Rider spagnola⁴⁴. Questi comitati tripartiti avrebbero anche il compito, in caso di controversie, di chiedere spiegazioni riguardo a decisioni prese da sistemi automatici in assenza di supervisione umana e discutere e contrattare i cambiamenti. I rappresentanti delle istituzioni coinvolte nei comitati potrebbero fare riferimento a un'autorità di governance creata ad hoc o rimanere legati a strutture già esistenti, a seconda della convenienza da individuare in fase legislativa.

Esempi dal mondo:

All'interno della **Ley Rider spagnola del 2021**, rispetto alla questione del management algoritmico, si prevede per ogni piattaforma la creazione di un comitato congiunto insieme ai rappresentanti dei lavoratori per monitorare e discutere le decisioni algoritmiche delle piattaforme.

6. Estendere la responsabilità del committente lungo la catena del valore

I lavoratori in subappalto sono spesso privi di inquadramento contrattuale o di riconoscimento formale da parte tanto del committente quanto delle piattaforme.

Per contrastare questo squilibrio, la piattaforma dovrebbe pagare la manodopera esternalizzata almeno il livello minimo garantito a quella direttamente assunta. Inoltre, gli addetti (ivi compreso il titolare) delle ditte esternalizzate devono avere voce in capitolo tanto quanto i lavoratori interni alla piattaforma sulle modalità di gestione algoritmica del lavoro e delle committenze, nonché sui dati immagazzinati dalla piattaforma e sui sistemi di rating utilizzati.

Le piattaforme digitali sono spesso i principali committenti di aziende esternalizzate molto più piccole. Questo concede loro di esigere condizioni favorevoli, non solo in termini di prezzo ma soprattutto in termini di controllo tramite sistemi algoritmici di localizzazione GPS e valutazione della performance. Altre volte i lavoratori formalmente impiegati dalla piattaforma subappaltano alcune attività ad altri lavoratori, non sempre contrattualizzati.



La responsabilità della piattaforma deve essere garantita non solo rispetto alla questione retributiva dei lavoratori in subappalto o indirettamente impattati, ma anche rispetto alle modalità di gestione dell'impresa che fornisce servizi alla piattaforma o ai lavoratori terzi. In particolare, serve estendere ai committenti delle piattaforme il concetto di controllo tramite algoritmo, e, quindi, riconoscere la responsabilità delle piattaforme rispetto agli standard di qualità imposti. Non dimeno, se una piattaforma impone l'uso di sistemi algoritmici per le proprie consegne, e monitora la "qualità" dei propri committenti tramite sistemi di sorveglianza, deve essere almeno in parte responsabile dei rischi per la sicurezza derivanti dalle richieste di velocità collegate ai ritmi imposti⁴⁵.

Esempi dal mondo:

Un provvedimento legislativo da cui si può trarre ispirazione è il nuovo **articolo 1677 bis del codice civile** in merito agli obblighi di responsabilità solidale nel settore della logistica, che introduce il tema delle responsabilità delle aziende sui committenti in subappalto.

7. Individuare un nucleo di tutele minime verso uno statuto dei lavoratori di piattaforma

In molti dei settori in cui operano le piattaforme digitali non sono ancora presenti adeguati processi di sindacalizzazione né di relazioni industriali. Di conseguenza, i lavoratori di piattaforma continuano a rimanere privi di diverse tutele fondamentali. Si potrebbe partire, per esempio, dall'indennità in caso di infortunio, dal diritto alla disconnessione e dalla definizione di retribuzioni minime garantite – da assicurare universalmente a tutti i lavoratori di piattaforma tramite intervento legislativo, quantomeno a livello nazionale.

Esempi dal mondo:

Questa direzione è proposta anche nella **Charter on Digital Workers' Rights**⁴⁶ realizzata all'interno del progetto europeo PLUS (Platform Labour in Urban Spaces)⁴⁷, e sarebbe anche in linea con le più recenti trasformazioni delle istituzioni di welfare in Europa.

8. Favorire la contrattazione di settore e la costruzione di relazioni industriali

Anche nei casi in cui i decisori politici sono intervenuti tramite regolamentazione giuridica, spesso i lavoratori hanno denunciato scarso coinvolgimento nei processi legislativi. Bisognerebbe estendere la possibilità di azione sindacale anche ai lavoratori autonomi o parasubordinati, così da permettere la definizione di tutele specifiche a seconda del settore e delle richieste dei lavoratori di piattaforma. La contrattazione di settore, come esplicitato anche in precedenza, va inoltre allargata a quelle piccole aziende che vivono una situazione di quasi-mono committenza nei confronti di piattaforme che utilizzano management algoritmico.

Esempi dal mondo:

Un recente **working paper**⁴⁸ dell'ILO ha sottolineato la necessità di garantire ai lavoratori di piattaforma l'accesso alla libertà di associazione e il riconoscimento effettivo del diritto alla contrattazione collettiva. In questo contesto, un caso significativo riguarda la **Ley Rider in Spagna**. La legge infatti è pioniera non tanto nei contenuti ma nel modo in cui è nata, attraverso un accordo tra le organizzazioni sindacali e imprenditoriali più rappresentative del Paese⁴⁹.



Note

- European Trade Union Institute, *The Platform Economy in Europe*, Brussels, 2022, p.14-15
- Pulignano, V., Piasna, A., Domecka, M., Muszyński, K., & Vermeerbergen, L. (2021). Does it pay to work? Unpaid labour in the platform economy. *Unpaid Labour in the Platform Economy (January 20, 2022)*. ETUI Research Paper-Policy Briefs.
- International Labour Organization, *World Employment and Social Outlook - The role of digital labour platforms in transforming the world of work*, ILO Flagship Reports, Geneva, 2021, p.23
- Id., p. 24.
- Id., p. 27.
- Id., p. 30.
- Id., p. 37.
- V. Cirillo, D. Guarascio, Z. Parolin, *Platform work and economic insecurity in Italy*, Structural Change and Economic Dynamics, Volume 65, pp. 126-138, giugno 2023.
- Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche, *Rapporto Plus 2022 - Comprendere la complessità del lavoro*, Roma, 2022.
- Id., pp. 334-335.
- Id., pp. 335.
- Id., pp. 341.
- Id., pp. 337.
- Id., pp. 338.
- ETUI, op. cit., 47.
- INAPP, op. cit., p. 336.
- Id., pp. 337, 341.
- Il lavoro location-based è quello in cui le piattaforme coordinano attività che si svolgono al di fuori degli spazi digitali (il cosiddetto lavoro *web-based*), molto spesso all'interno di contesti urbani.
- Id., p. 337.
- INAPP, op. cit., pp. 340-347.
- O'Reilly, T., Strauss, I., & Mazzucato, M (2023). *Regulating Big Tech through digital disclosures*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Brief No.26.
- Barbera, M. (2021). Discriminazioni algoritmiche e forme di discriminazione. *Labour & Law Issues*, 7(1), 1.1-1.17.
- Gig Economy Project (2023, 7 luglio). Accessing the algorithm to build union power: The case of Palermo. <https://braveneweuropa.com/accessing-the-algorithm-to-build-union-power>.
- Kenney, M., & Zysman, J. (2019). Work and value creation in the platform economy. In *Work and labor in the digital age* (Vol. 33, pp. 13-41). Emerald Publishing Limited.
- Cutolo, D., & Kenney, M. (2021). Platform-dependent entrepreneurs: Power asymmetries, risks, and strategies in the platform economy. *Academy of Management Perspectives*, 35(4), 584-605.
- Amazon, <https://logistics.amazon.it/> visitato il 26 ottobre.
- Steele, K. H., & Pyers, Z. B. (2022). A Prime Opportunity for Tort Law Developments: Liability Issues Related to Amazon's Delivery Service Partner Program. *Cap. UL Rev.*, 50, 395.
- Delfanti, A. (2021). *The warehouse. Workers and robots at Amazon*. Pluto Books.
- Mordor Intelligence, Italy Freight and Logistics Market Size and Share Analysis, Growth Trends and Forecasts up to 2029. <https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/italy-freight-and-logistics-market> visitato il 26 ottobre.
- Tramontano, J. (2023). *Lavoro ed impresa nell'ecosistema delle piattaforme*. Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.
- Supiot, A. (1999). *Au delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*. Parigi, Flammarion.
- PLUS (2022). Final Policy Brief: Governing Platform Labour. <https://project-plus.eu/wp-content/uploads/2022/06/deliverable-d7.5.pdf>
- European Parliament and Council of the European Union, Directive (EU) 2022/2041, 19 ottobre 2022, on adequate minimum wages in the European Union. <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2041/oj>.
- European Commission, Procedure 2021/0414/COD, 2021-2023, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work. https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2021_414.
- Gobierno de España, Jefatura del Estado, Ley 12/2021, 29 settembre 2021, Artículo único. Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE>.
- Service Public Federal Emploi, Travail e Concertation Sociale, 3 Ottobre 2022, Loi portant des dispositions diverses relatives au travail. https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&pub_date=2022-11-10&caller=summary&numac=2022206360
- Barcevičius, E., Gineikytė-Kanclerė, V., Klimavičiūtė, L. et al. (2021). *Study to support the impact assessment of an EU initiative to improve the working conditions in platform work*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, p. 8.
- Lomas, N. (2023, 24 gennaio). Spain's delivery platform Glovo fined again for breaching labor laws. TechCrunch. <https://techcrunch.com/2023/01/24/glovo-madrid-labor-law-fine/?guccounter=1>.
Alcalde, L.G. & Benedito, I. (2023, 25 aprile). La Inspección de Trabajo estrecha el cerco sobre Glovo y el modelo de repartidores autónomos. Business Insider España. <https://www.businessinsider.es/inspeccion-trabajo-pone-lupa-nuevo-modelo-glovo-1235794>.
- Tim Christiaens, *Dangers Ahead for the Platform Work Directive*, *Social Europe*, <https://www.socialeurope.eu/dangers-ahead-for-the-platform-work-directive-ultimo-acceso-26-Ottobre-2023>.
- Gig Economy Project (2023, 11 maggio). Is Belgium's platform work law "a dead letter"? <https://braveneweuropa.com/gig-economy-project-is-belgiums-platform-work-law-a-dead-letter>.
- Fluida Blog (2022, 28 luglio). Diritto alla disconnessione: significato e situazione in Italia. <https://www.fluida.io/blog/diritto-alla-disconnessione-significato-e-situazione-in-italia/>
- European Parliament and Council of the European Union, Regulation 2016/679, 27 aprile 2016, on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation). <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.
- European Parliament and Council of the European Union, Regulation 2022/2065, 19 ottobre 2022, on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act). <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>.
- Gobierno de España, op. cit.
- Steele, K. H., & Pyers, Z. B. (2022). A Prime Opportunity for Tort Law Developments: Liability Issues Related to Amazon's Delivery Service Partner Program. *Cap. UL Rev.*, 50, 395.
- Tullini P., Donini A., Dassori B. (2021). Charter on Digital Workers' Rights. <https://project-plus.eu/wp-content/uploads/2022/06/deliverable-d5.1.pdf>.
- A proposito si rimanda anche a PLUS (2022), op. cit.
- Hadwiger, F. (2022), *Realizing the opportunities of the platform economy through freedom of association and collective bargaining*, ILO Working paper 80.
- Rodriguez, L. (2022, 13 gennaio). *First collective agreement for platform workers in Spain*. Social Europe. <https://www.socialeurope.eu/first-agreement-for-platform-workers-in-spain>.

Fonti e bibliografia

- Alcalde, L.G. & Benedito, I.**, La Inspección de Trabajo estrecha el cerco sobre Glovo y el modelo de repartidores autónomos. *Business Insider España*, 25 aprile 2023, ultimo accesso 8 novembre 2023.
- Barbera, M.** (2021). Discriminazioni algoritmiche e forme di discriminazione. *Labour & Law Issues*, 7(1), 1.1-1.17.
- Barcevičius, E., Gineikytė-Kanclerė, V., Klimavičiūtė, L. et al.** (2021). *Study to support the impact assessment of an EU initiative to improve the working conditions in platform work*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.
- Caja, J.** (2023). *Governare l'economia digitale: Italia, Germania e Svezia di fronte alle piattaforme*. Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.
- Christiaens, T.**, Dangers Ahead for the Platform Work Directive, *Social Europe*, 26 ottobre 2023, ultimo accesso 8 novembre 2023.
- Cirillo, V., Guarascio, D., Parolin, Z.**, *Platform work and economic insecurity in Italy*, Structural Change and Economic Dynamics, Volume 65, pp. 126-138, Giugno 2023.
- Cutolo, D. & Kenney, M.** (2021). Platform-dependent entrepreneurs: Power asymmetries, risks, and strategies in the platform economy. *Academy of Management Perspectives*, 35(4), 584-605.
- Delfanti, A.** (2021). *The warehouse. Workers and robots at Amazon*. Pluto Books.
- European Commission**, Procedure 2021/0414/COD, 2021-2023, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work.
- European Parliament and Council of the European Union**, Regulation 2016/679, 27 aprile 2016, on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).
- European Parliament and Council of the European Union**, Regulation 2022/2065, 19 ottobre 2022, on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act).
- European Trade Union Institute**, *The Platform Economy in Europe*, Brussels, 2022.
- Fluida Blog**, Diritto alla disconnessione: significato e situazione in Italia, 28 luglio 2022, ultimo accesso 20 novembre 2023. Disponibile al link: <https://www.fluida.io/blog/diritto-alla-disconnessione-significato-e-situazione-in-italia/>
- Brave New Europe**, Gig Economy Project - Is Belgium's platform work law "a dead letter"?, 11 maggio 2023, ultimo accesso 8 novembre 2023. Disponibile al link: <https://braveneweuropa.com/gig-economy-project-is-belgiums-platform-work-law-a-dead-letter>
- Brave New Europe**, Gig Economy Project - Accessing the algorithm to build union power: The case of Palermo, 7 luglio 2023, ultimo accesso 8 novembre 2023. Disponibile al link: <https://braveneweuropa.com/accessing-the-algorithm-to-build-union-power-the-case-of-palermo>
- Gobierno de España**, Jefatura del Estado, Ley 12/2021, 29 settembre 2021, Artículo único. Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- Hadwiger, F.** (2022), *Realizing the opportunities of the platform economy through freedom of association*

and collective bargaining, ILO Working paper 80.

International Labour Organization, *World Employment and Social Outlook - The role of digital labour platforms in transforming the world of work*, ILO Flagship Reports, Geneva, 2021.

Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche, *Rapporto Plus 2022 - Comprendere la complessità del lavoro*, Roma, 2022.

Kenney, M. & Zysman, J. (2019). Work and value creation in the platform economy. In *Work and labor in the digital age* (Vol. 33, pp. 13-41). Emerald Publishing Limited.

Lomas, N. Spain's delivery platform Glovo fined again for breaching labor laws, *TechCrunch*, 24 gennaio 2023, ultimo accesso 8 novembre 2023.

O'Reilly, T., Strauss, I., & Mazzucato, M. (2023). *Regulating Big Tech through digital disclosures*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Brief No.26.

PLUS (2022) Final Policy Brief: Governing Platform Labour. Disponibile al link: <https://project-plus.eu/wp-content/uploads/2022/06/deliverable-d7.5.pdf>.

Pulignano, V., Piasna, A., Domecka, M., Muszyński, K. & Vermeerbergen, L. (2021). Does it pay to work? Unpaid labour in the platform economy. *Unpaid Labour in the Platform Economy (January 20, 2022)*. ETUI Research Paper-Policy Briefs.

Rodriguez, L., First collective agreement for platform workers in Spain. *Social Europe*, 13 gennaio 2022, ultimo accesso 8 novembre 2023. Disponibile al link: <https://www.socialeurope.eu/first-agreement-for-platform-workers-in-spain#:~:text=Their%20annual%20wage%20is%20set,worker%20uses%20their%20own%20vehicle>.

Service Public Federal Emploi, Travail e Concertation Sociale, 3 Ottobre 2022, Loi portant des dispositions diverses relatives au travail.

Steele, K. H., & Pyers, Z. B. (2022). A Prime Opportunity for Tort Law Developments: Liability Issues Related to Amazon's Delivery Service Partner Program. *Cap. UL Rev.*, 50, 395.

Tramontano, J. (2023). *Lavoro ed impresa nell'ecosistema delle piattaforme*. Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.

Tullini P., Donini A. & Dassori B. (2021) Charter on Digital Workers' Rights. Disponibile al link: <https://project-plus.eu/wp-content/uploads/2022/06/deliverable-d5.1.pdf>.

Come citare il Policy brief

“Maurizio Ferrera, Maurilio Pirone, Jacopo Caja, Jacopo Tramontano, *Lavoro protetto: per i diritti dei lavoratori di piattaforma*, Research Series, Policy Brief 02/2023”

DIRITTO ALL'ABITARE: per città più inclusive

Silvia Cafora
Jacopo Larena Faccini
Tommaso Vitale

Mentre la **Carta dei Diritti Fondamentali Europei** dichiara che la casa è un bene fondamentale per una vita dignitosa, in Italia il **diritto alla casa** non è sancito dalla **Costituzione**.

L'unico riferimento normativo è contenuto nell'art. 47, co. 2, Cost., che attribuisce alla Repubblica il compito di favorire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà.

In **Italia** la cultura abitativa si fonda sul principio della **casa in proprietà** come principale fonte di sicurezza economica delle famiglie e come elemento base del regime di welfare familistico. Si tratta di un costruito culturale sostenuto da oltre cinquant'anni di politiche che hanno portato allo **smantellamento della casa come bene comune** e d'uso, trasformandolo in un bene economico mercificato e in un asset finanziario.

La scelta di convertire gli investimenti per la produzione di abitare pubblico in collaborazioni con **soggetti profit** nella gestione di beni fondiari e immobiliari pubblici, combinata alla vendita del patrimonio per l'abitare popolare ha **drasticamente ridotto l'accessibilità alla casa**, specie nelle città attrattive della penisola.

Il lungo ciclo di arretramento dell'azione pubblica sulla casa ha comportato un processo di impoverimento e di riduzione degli strumenti di intervento per le politiche abitative. È quindi urgente la formulazione di policy che possano **contrastare le dinamiche escludenti e mercificatorie** del bene casa e che possano supportare e implementare *l'housing affordable* per tutta la variegata domanda abitativa nazionale. In generale, specie guardando alle città attrattive, c'è in gioco la capacità dei contesti urbani di mettere in campo **processi di emancipazione**.

Contesto

Il modello italiano è definito “**duale e polarizzato**”, basato cioè su una **netta separazione tra offerta privata e offerta pubblica**, in cui questa seconda risulta residuale. Il nostro è uno tra i pochi sistemi di welfare mediterraneo a non interrogarsi profondamente sulla necessità di una propria riforma, ed è tuttora incentrato sull’accesso alla proprietà immobiliare, sul libero mercato e sul supporto familistico alla casa.

Un quadro ormai in **controtendenza** rispetto ai profondi **cambiamenti sociali ed economici** che il paese sta affrontando, specie nelle **città attrattive**, definite così non tanto per il numero di residenti, quanto per la capacità di attrarre nuove popolazioni, di mettere in campo possibilità lavorative e di produrre un’offerta culturale e sociale ricca. In questo perimetro, in cui si collocano città come Milano, Bologna e Roma, **l’accesso all’abitazione e il suo mantenimento** stanno diventando sempre più una questione cruciale per il loro stesso equilibrio urbano, specie se guardiamo ad alcuni dati di contesto nazionale.

Per l’Istat circa **18,2 milioni** di famiglie (70,8% del totale) sono **proprietarie** dell’abitazione in cui vivono, mentre **5,2 milioni** (20,5%) vivono in **locazione** e **2,2 milioni** (8,7%) dispongono dell’abitazione in **usufrutto** o a titolo gratuito. Un dato che, paragonato al 46% di famiglie in locazione registrato nel 1961, descrive l’orientamento costante delle politiche abitative verso la proprietà.

Secondo **Housing Europe**, poi, la percentuale di nuclei in “grande difficoltà” o “in difficoltà” ad arrivare alla fine del mese (to make

ends meet) supera in Italia il 25% a fronte di un 15% di Austria e Francia: un dato che mette in evidenza **l’allargamento della fragilità sociale** nel contesto italiano anche rispetto alla casa. In questo senso è importante considerare che vive in questa condizione il **35,5%** delle famiglie in cui il principale percettore di reddito è disoccupato (*The State of Housing in Europe 2023*).

Popolazione in situazione di grave deprivazione abitativa nel 2019 in %.

Next housing 2022, nomisma per Legacoop

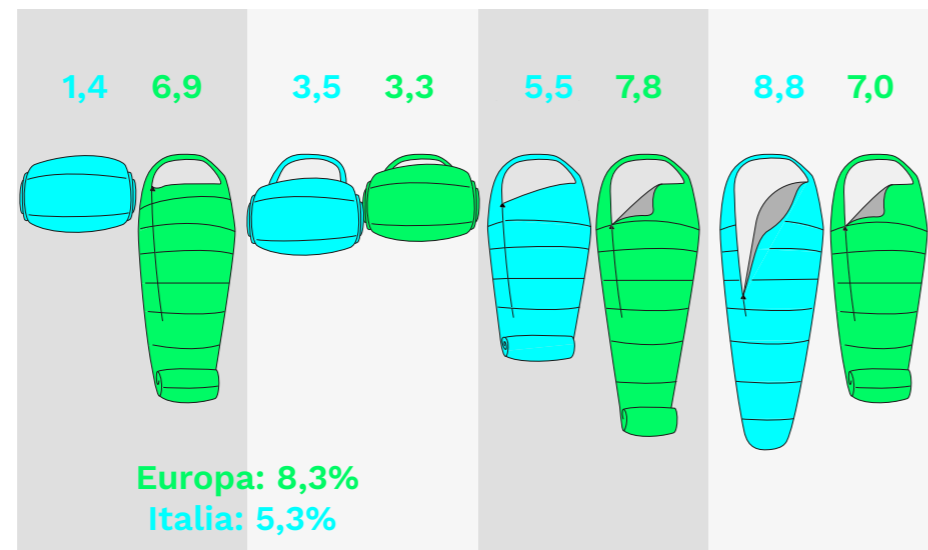


Fig. 1

Sovraccarico del costo dell’abitare: è la percentuale della popolazione che vive in famiglie in cui il costo dell’alloggio rappresenta più del 40% del reddito disponibile.

Next housing 2022, nomisma per Legacoop

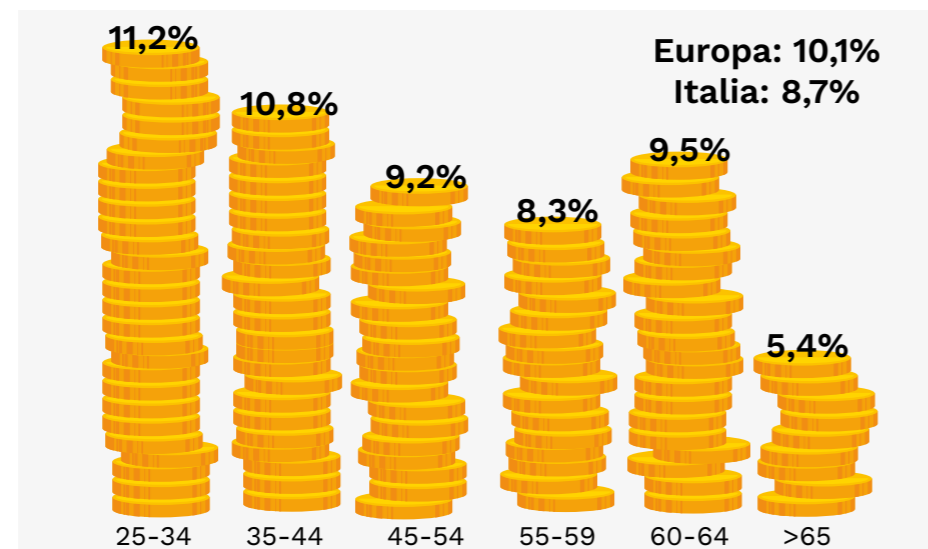


Fig. 2

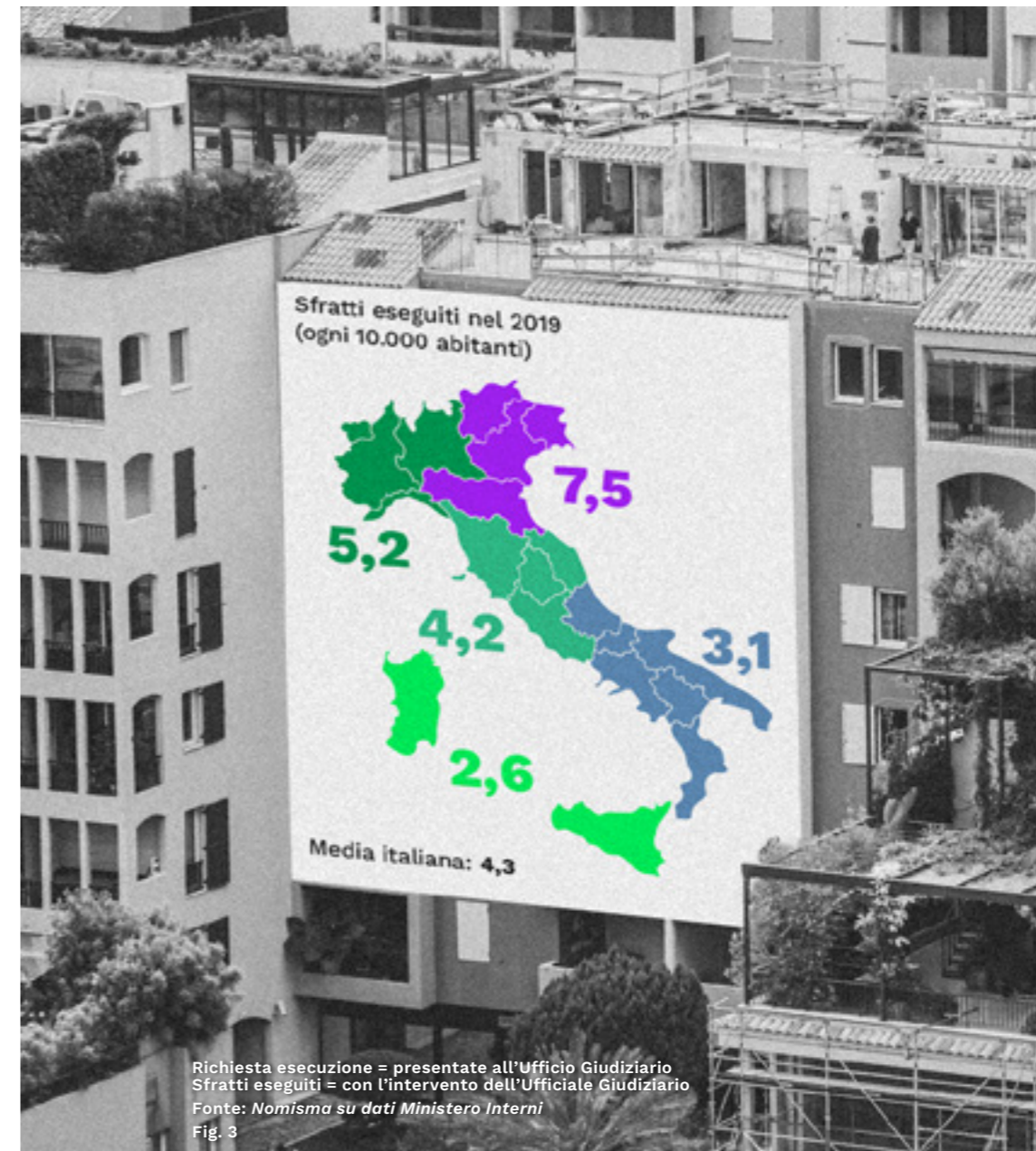
Inoltre **Eurostat** mostra che in Italia ci sono **5,2 milioni** di persone (l’8,7% della popolazione) che soffrono un sovraccarico del costo dell’abitare, pari al 40% del reddito disponibile. Secondo **Nomisma** questa percentuale sale all’11,2% se si osserva la popolazione tra i 25

e i 34 anni, ed evidenzia la particolare incidenza della questione abitativa sulla **popolazione giovane** e, soprattutto, sulle possibilità di mobilità e di scelta. In particolare, il 47,8% delle persone sole con meno di 35 anni e il 39,9% delle giovani coppie senza figli vivono in affitto, mostrando il legame tra questo titolo di godimento e la vulnerabilità sociale (*Next Housing 2022, Fondazione Barberini*).

Il dato dei nuclei in locazione sale al 68,5% nelle famiglie con **background migratorio**.

marcata, 34,4%, contro il 5,1% delle famiglie composte da soli italiani. Dati che mettono in evidenza la relazione tra locazione, povertà abitativa e nuclei con background migratorio.

I dati del **Ministero dell’Interno** fino al 2020 mostrano come ogni anno venissero emesse tra le 40 mila e le 50 mila sentenze di sfratto coinvolgendo circa 120 mila persone con almeno 30 mila minori. Secondo il **Forum Disuguaglianza e Diversità**, nei casi di esecuzione degli sfratti, si assiste a un passaggio



Morosità/
altra causa
87%

Finta
locazione
9%

Necessità
del locatore
4%

Una famiglia di stranieri su due vive in condizione di sovraffollamento (48,1%), contro il 17,3% di quelle composte da soli italiani, evidenziando la relazione tra disagio abitativo e background migratorio (Istat 2022, Gruppo di lavoro sulle politiche per la casa e l’emergenza abitativa). Inoltre, nei comuni centro dell’area metropolitana, l’incidenza di povertà assoluta per le famiglie di soli stranieri è più

da casa a casa, quasi mai sono presenti assistenti sociali o rappresentanti dei Comuni. Secondo Istat in Italia sono almeno 96 mila le persone senza dimora e si concentrano nelle città attrattive, con una percentuale sempre crescente di persone con **background migratorio** (60% circa) (*Istat 2015, Seconda indagine sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema*).

Principali questioni



1. Esclusione dall'accesso alla casa delle fasce più vulnerabili e nuove fasce del rischio

Città attrattiva

Nelle città attrattive la congiuntura tra la rigidità dei patrimoni abitativi connessi al regime proprietario, l'indebolimento del potere d'acquisto delle famiglie, la residualità del patrimonio abitativo pubblico stanno inasprendo la condizione di potenziale esclusione abitativa per le fasce più vulnerabili della popolazione, facendo emergere al contempo nuovi profili del rischio abitativo anche tra le popolazioni storicamente meno colpite.

Nelle città attrattive la congiuntura tra la rigidità dei patrimoni abitativi connessi al regime proprietario, l'indebolimento del potere d'acquisto delle famiglie, la residualità del patrimonio abitativo pubblico stanno inasprendo la condizione di potenziale esclusione abitativa per le fasce più vulnerabili della popolazione, facendo

emergere al contempo nuovi profili del rischio abitativo anche tra le popolazioni storicamente meno colpite.

Nei contesti urbani questo processo riguarda in particolare le persone o i nuclei "non patrimonializzati", cioè quei profili che non hanno potuto – per impossibilità, per scelta, per fattori temporali – accedere alla

Va aggiunto, inoltre, che non ci sono risorse pubbliche attivabili per sostenere i proprietari di casa in condizione di difficoltà e anche l'*housing allowance* per gli affittuari è stato destituito nel 2023.

In Italia, le crescenti disuguaglianze e la contrazione di strumenti pubblici per l'edilizia hanno stimolato tradizioni basate sul **mutualismo** per incentivare un abitare accessibile e no profit. Dalla fine del XIX secolo, le cooperative di abitanti hanno contribuito alla costruzione dei primi **quartieri operai** prima dei programmi abitativi pubblici su larga scala.

Particolarmente rilevante è la strategia di locazione accessibile basata sulla **proprietà indivisa**, o collettiva, degli immobili residenziali che ha creato un patrimonio abitativo basato sul principio del valore d'uso di oltre **40 mila** alloggi in Italia. Si tratta di un dato incisivo nel contesto europeo, che vede nelle cooperative di abitanti a proprietà indivisa un modello per creare accessibilità.

L'origine di questo standard può essere fatta risalire a un vecchio aforisma secondo il quale si dovrebbe dedicare "una settimana di salario a un mese di affitto", basato su studi che risalgono alla fine del 1800 su quanto le famiglie tipiche spendevano per l'alloggio.

L'idea alla base è che se l'abitazione avesse rappresentato più di questa quota del reddito, non sarebbe rimasto abbastanza per pagare le altre necessità della vita. Questo standard del 25% del reddito è stato incorporato nelle leggi nazionali per i programmi di assistenza abitativa negli anni Sessanta e Settanta. Tuttavia, all'inizio degli anni Ottanta, una nuova legislazione ha aumentato lo standard al 30% per la maggior parte dei programmi.

Da allora il 30% del reddito è stata la norma per definire l'accessibilità abitativa.

Oggi alcuni testi scientifici iniziano a introdurre il 40% come soglia di *affordability*, ma questo policy brief si attesta sugli studi più diffusi.

I dati di **FederCasa** sul bisogno abitativo in Italia riportano che oltre il 5% delle famiglie italiane si trova in condizione di disagio abitativo estremo o elevato e l'8% in disagio abitativo basso. Delle prime, oltre il 75% vive in affitto e circa il 25% in proprietà, da un lato confermando la **centralità della locazione** per le famiglie a basso reddito, ma al contempo sottolineando come la proprietà non sia sinonimo di sicurezza abitativa.

Infine, guardando ai **patrimoni pubblici** in Italia ci sono almeno **48 mila case popolari** non utilizzate per mancata manutenzione e circa **650 mila** famiglie (circa 1,4 milioni di persone) nelle graduatorie comunali per l'accesso ad una casa popolare.

Un pezzo mancante nella ricostruzione del puzzle dell'*housing affordability* – la discrepanza tra i prezzi delle abitazioni e i redditi delle persone – è legato allo *shift* della casa da bene sociale ad **asset finanziario**, un fenomeno

meno, come sostiene Raquel Rolnik, determinante dell'attuale crisi abitativa.

In particolare, a partire dalla crisi dei mutui subprime statunitense e poi globale del 2008, i **grandi fondi speculativi** afferenti al mondo della finanza sono diventati ingerenti nelle questioni abitative, non solo acquistando edifici e aree urbane ma anche entrando nel mercato dei mutui, **finanziarizzando il patrimonio pubblico** e il mercato degli affitti privati, cartolarizzando le case popolari e investendo sugli affitti brevi turistici.

Si tratta di azioni le cui conseguenze hanno creato un **aumento delle disuguaglianze** nell'accesso al bene casa acuendo problematiche già in essere. In particolare, già nel 2016 l'indebitamento bancario per mutuo era diventato inaccessibile per il **20%** dei proprietari mentre sul fronte affitti, il mercato degli affitti brevi di piattaforma ha contribuito a drogare il mercato.

Si tratta di azioni le cui conseguenze hanno creato un **aumento delle disuguaglianze** nell'accesso al bene casa acuendo problematiche già in essere. In particolare, già nel 2016 l'indebitamento bancario per mutuo era diventato inaccessibile per il **20%** dei proprietari mentre sul fronte affitti, il mercato degli affitti brevi di piattaforma ha contribuito a drogare il mercato.

proprietà immobiliare nelle fasi storiche in cui diverse politiche – fiscali, di accesso agevolato al credito, alienazione pubblica – ne hanno facilitato l'accesso anche a fronte di un mercato abitativo più stabile e di processi economici di redistribuzione.

In un mercato della **locazione residuale e fortemente competitivo** essere inquilini oggi significa essere sottoposti al rischio, così come non poter accedere alla proprietà significa essere potenzialmente soggetti a forme di esclusione. Inoltre la riduzione della **taglia media**

delle famiglie e l'incremento costante del loro numero, le trasformazioni delle **configurazioni familiari**, l'aumento dei **nuclei non tradizionali** (single, nuclei monogenitoriali, coppie non coniugate etc.), le trasformazioni della **struttura delle popolazioni** (il peso crescente della quota di popolazione anziana, gli immigrati stranieri) hanno comportato non soltanto una differenziazione della domanda, ma anche un aumento di **domande abitative atipiche**.

La difficoltà di uscire da una condizione di vulnerabilità riguarda in primis le famiglie con **background migratorio**, la cui effettiva possibilità di accedere alla città è fortemente connessa alla disponibilità di alloggi in locazione accessibile. Basti pensare che **poco più di una famiglia su 10** vive in una casa di proprietà. Al contempo è la stessa possibilità di accesso alla casa a essere messa in discussione in un mercato della locazione trainato in particolare dalla **piccola proprietà**.

I processi di selezione avversa connessi alla diffidenza diffusa e alla bassa reputa-

zione sociale delle persone di origine straniera rendono particolarmente complesso l'accesso alla casa nel mercato della locazione, spesso relegando singoli e nuclei a un'offerta "**fuori mercato**", poco tutelata e spesso non adeguata.

La condizione di esclusione e di rischio riguarda inoltre una fascia ampia di **lavoratori e lavoratrici**, mettendo in luce una disgiunzione sempre più evidente tra la capacità reddituale delle fasce medio-basse e la possibilità di accesso alla casa.

Casi come **Milano**, in cui il **60%** dei percettori di reddito si colloca sotto i 26 mila euro, evidenziano la quasi impossibilità per ampie parti della propria popolazione di mantenere i **costi abitativi** nel limite del **30%** a fronte di un mercato con un prezzo medio di locazione di 240€/mq in continuo aumento e di un mercato della compravendita che richiederebbe almeno **12 anni pieni di stipendio lavorativo per l'acquisto di un'abitazione di 60 mq**.

A questa fragilità si aggiunge l'incremento dei costi energetici aumentati del 20% tra il 2020 e il 2021, portando le famiglie in povertà energetica al 9%, numero che potrebbe raddoppiare secondo l'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (8th Overview of Housing Exclusion in Europe 2023, FEAN-TSA).

L'attrattività di molte città è inoltre legata alla **presenza di istituzioni universitarie**, che hanno determinato una crescita della popolazione studentesca **fuori sede**, senza che il fenomeno fosse però sostenuto da politiche abitative e del diritto allo studio. Gli studenti si trovano così a competere in un mercato urbano poco accessibile, insieme ai **giovani lavoratori** che, secondo l'Istat, sono soggetti a una crescente vulnerabilità dovuta a un rapporto particolarmente elevato tra spese per l'abitazione e reddito (*Report sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa 2022*).



2. Debolezza delle politiche pubbliche per una città accessibile

La questione abitativa in Italia si radica in una storia peculiare caratterizzata dal progressivo indebolimento delle politiche e dell'eccessiva riduzione degli strumenti di intervento pubblico sul tema.

Fino agli anni Novanta la seconda polarità del sistema abitativo italiano, oltre alla proprietà familiare, era costituita dalla produzione di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) che proprio a partire dagli anni Novanta ha visto compiere il suo processo di dismissione, sia sotto il profilo materiale che immateriale. Dal punto di vista della capacità di produzione, infatti, pur ben al di sotto delle previsioni, il Piano Ina Casa prima e i PEEP (Piano di Edilizia Economica Popolare) poi hanno caratterizzato l'intervento statale dal dopoguerra fino alla fine degli anni Settanta, quando alcune sentenze costituzionali sugli espropri hanno reso più complesso il **reperimento di terreni** per l'Edilizia Pubblica rallentandone la produzione.

Parallelamente, la soppressione del sistema di prelievo Gescal nel 1998 ha nei fatti determinato la **fine di nuove risorse pubbliche per l'abitare**, oggi di fatto senza fonti economiche stabili. Inoltre, gli anni Novanta hanno segnato anche l'avvio del grande processo di **dismissione pubblica**, con la L. n. 560/1993. Così, tra il 1993 e il 2006 sono stati alienati circa 155.000 alloggi venduti a un prezzo unitario medio di circa 23.700 euro, un processo di vendita sotto-mercato che risulta ancora in corso.

La normativa debole e l'arretratezza legislativa sono ben esemplificate dalla **ri-forma dei canoni** (la cosiddetta legge Zagatti) del 1998, che ha cancellato i residui vincoli ereditati dal precedente sistema di regolazione. Tale riforma ha portato allo sviluppo di un sistema abitativo a regolazione debole che rende particolar-

mente problematico il controllo della rendita da posizione nelle città attrattive, così come il contrasto agli effetti distorsivi delle opere pubbliche e all'operato delle piattaforme per la locazione turistica.

Questo modello debole regolativo è infine affiancato dall'assenza di prospettive di riforma e rilancio del sistema produttivo pubblico e sociale, considerando che l'ultimo **Piano Casa nazionale** è stato promosso nel 2009 con esiti ridotti.

La storia delle politiche abitative in Italia, in sintesi, racconta di occasioni mancate, di cui gli episodi finali sono contraddistinti dalla quasi esclusione della questione abitativa dal **PNRR** e il basso ritorno in termini sociali della spesa pubblica effettuata per sostenere la politica espansiva dell'**Eco-bonus**. In questo quadro emerge così la mancanza di reali equity pubbliche che possano influenzare e sostenere attivamente le politiche, il cui ultimo impiego appare quello fatto per sostenere lo sviluppo del sistema dei **fondi immobiliari per l'housing sociale** - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Cassa Depositi e Prestiti - a oggi in esaurimento.





3. Effetti distortivi degli investimenti e dei finanziamenti nel settore immobiliare

La **finanziarizzazione del mercato abitativo** si riferisce al processo secondo cui investitori del mondo della finanza utilizzano l'abitazione come veicolo di investimento e guadagno futuro, considerandola una **merce** piuttosto che un **bene comune**. Negli ultimi quindici anni gli attori della finanza sono stati sempre più attivi sul mercato immobiliare urbano in Europa e allo stesso tempo diversi attori storici dello sviluppo urbano hanno adottato logiche finanziarie, modificando profondamente le modalità di produzione del valore e l'assetto economico del settore immobiliare.

In Italia questo processo inizia già negli anni Sessanta, durante il boom edilizio, quando la finanza entra nel processo di produzione immobiliare attraverso l'erogazione di crediti bancari. Negli anni Ottanta vengono introdotte nel processo di produzione edilizia figure provenienti dal mondo della finanza, riconducibili all'acronimo **NOTIA** (Nuove Organizzazioni del Terziario Immobiliare Avanzato) portatori di nuovi strumenti, quali fondi immobiliari, cartolarizzazione, valorizzazione immobiliare.

L'ingerenza del mercato finanziario fa sì che l'investimento immobiliare non venga più acquisito in base al suo potenziale utilizzo strumentale, bensì per il conseguimento di un reddito periodico.

In un panorama di **progressiva apertura dei mercati a investitori esteri**, l'Italia negli anni 2000 diventa terreno di investimento fertile per gli investitori paneuropei, attori chiave nei processi di privatizzazione del patrimonio pubblico e nella sperimentazione su territorio italiano delle operazioni di *spin off*, cartolarizzazione e, in generale, di privatizzazione di parti della città pubblica.

L'attore pubblico sostiene a livello normativo e amministrativo i trend di finanziarizzazione del patrimonio immobiliare e fondiario,

non contenendo la frammentazione del bene pubblico, ma attuando sempre più progettualità pubblico-privato alla ricerca di nuove forme di finanziamento e investimento per lo sviluppo urbano e territoriale. In diversi casi, inoltre, i valori storicamente bassi degli oneri di urbanizzazione hanno attirato nell'ultimo decennio nuovi attori internazionali accelerando il processo di finanziarizzazione e mercificazione nelle città attrattive, con un effetto negativo sull'accessibilità degli alloggi, soprattutto per le classi medie e basse.

I Dati di Nomisma del 2020 ci riportano quanto la finanziarizzazione abbia inciso sulle condizioni di Normalità Abitativa **aumentando i numeri del disagio abitativo in Ita-**



lia, che vede: **320 mila** proprietari, **1,1 milioni** affittuari vivere in condizione di disagio e **510 mila** cittadini affrontare il disagio grave. I dati lasciano inoltre emergere la fragilità dell'**istituto della proprietà** come strumento di *housing affordability*, riportando che nel 2019, **160 mila** famiglie hanno subito un pignoramento della propria casa e che 98 mila erano a rischio di inadempienza delle rate del mutuo. Quest'ultima difficoltà oggi si è largamente ampliata a causa del combinato disposto tra inflazione e innalzamento significativo dei tassi di interesse.

La diffusione degli **affitti brevi turistici** di piattaforma è un fenomeno che negli ultimi dieci anni ha contribuito a trasformare di più l'abitare e le città con trend gentrificatori e finanziarizzati. In Italia nel 2019, nelle aree più centrali e turistiche di sei capoluoghi (Bologna, Firenze, Napoli, Palermo, Roma e Venezia) le percentuali di case su **Airbnb** andavano dall'11% (a Napoli) al 32,4% (a Bologna). Nel 2023 si contano in Italia 180 milioni di presenze con un fatturato di **11 miliardi** di euro.

Emerge come il mercato degli affitti brevi in Italia non sia regolato da una prospettiva abitativa e urbanistica, ma solo fiscale. Lo conferma anche l'approccio della Legge di Bilancio 2024 del governo che prevede di aumentare la tassazione sulle rendite da affitto breve dal secondo immobile messo in locazione.

Conclusioni

Con l'obiettivo di disinnescare il processo e i meccanismi che stanno alla base del paradosso della casa mercificata, e le conseguenti disuguaglianze, è sempre più urgente progettare e attuare nuove strategie politiche, economiche, sociali che ri-valorzino la casa come bene comune e d'uso.

Questo Policy Brief vuole introdurre una **nuova pragmatica del cambiamento** per indirizzare la creazione di nuovi strumenti a disposizione delle Politiche che operino una **semplificazione dei processi** e al contempo un **arricchimento e una moltiplicazione** degli stessi e delle loro possibili ricadute attuate.

Gli indirizzi principali proposti per uno sviluppo delle politiche abitative tengono conto del posizionarsi in una società altamente polarizzata, proponendo l'attuazione di una **mixité sociale** e una maggiore ridistribuzione possibile.

Intendono, inoltre, concentrarsi sulla sussistenza e **trasparenza del patrimonio** immobiliare e fondiario, pubblico e privato, nelle città, a disposizione della produzione di abitare accessibile, volendo **scardinare la disputa tra transizione ecologica e decrescita dell'affordability**.

Proposte

1. Proporre nuove possibilità di accesso e mantenimento della casa per le fasce più vulnerabili

Ripristinare le fonti di spesa di natura pubblica a livello nazionale maggiormente rispondenti al fabbisogno in crescita. Rilanciare la capacità di intervento pubblico nell'ambito abitativo ricostruendo un fondo a scala nazionale continuativo a partire dallo stanziamento di una quota costante del PIL all'housing in linea con la media europea del 0,4% (oggi sotto lo 0,1% in Italia a fronte dello 0,7% francese secondo Eurostat). L'adeguamento della spesa pubblica è necessariamente un primo passo per la definizione di proposte programmatiche efficaci e sostenibili.

Definire in maniera più stringente e progressiva il concetto di sociale e socialità nelle politiche abitative a livello nazionale (Nazionale/Intenzionalità politica). Riformare il DM22/2008 e la normativa che definisce "l'alloggio sociale" con un deciso orientamento alla locazione sociale ed escludendo di conseguenza i patrimoni in vendita dalla definizione normativa di sociale. Tale prospettiva permette di superare il concetto di "sociale" esteso e indifferenziato tipico delle politiche abitative italiane.

Rafforzare l'inclusività nelle politiche abitative lavorando su regolamenti e politiche attive di supporto al capitale relazionale e reputazionale dei profili marginalizzati dal mercato abitativo (Locale/Intenzionalità politica). Revisionare i criteri di accesso alla casa pubblica per contrastare la selezione inversa rispetto ad alcuni profili della domanda particolarmente vulnerabili. In particolare, abolire la logica del tempo di residenza come criterio di premialità nell'assegnazione di risorse pubbliche per l'alloggio – Edilizia Residenziale Pubblica, Contributi per il mantenimento alloggio, Edilizia convenzionata. Allo stesso tempo, è necessario rilanciare un investimento attivo per le politiche di supporto al capitale relazionale dei profili esclusi attraverso soggetti di intermediazione pubblica come le Agenzie Sociali per locazione, che in un contesto maggiormente normato possono facilitare i processi di inclusione nel mercato abitativo.

Rafforzare i dispositivi per il mantenimento dell'alloggio in ottica preventiva. Ripristinare, in quadro di maggiori risorse per il settore abitativo, un fondo morosità incolpevole compartecipato dai diversi livelli di governo connesso alle dimensioni del fabbisogno espresso dalle richieste di sfratto registrate e dagli indicatori di disagio abitativo. All'interno di un sistema del canone regolato (vedi proposta 3.B) è inoltre possibile sviluppare un sistema di incentivi alla persona/nuclei efficace per la copertura delle spese connesse all'abitazione consentendo l'alleggerimento della pressione dei costi abitativi in ottica preventiva.

Esempi dal mondo:

Le **Agences Immobilières Sociales** (AIS) sono delle organizzazioni senza scopo di lucro riconosciute, approvate e sovvenzionate dalla Regione di Bruxelles-Capitale. Hanno la missione di socializzare una parte del mercato degli affitti di **Bruxelles**. Gestiscono l'affitto di alloggi che appartengono principalmente a proprietari privati e li affittano a un prezzo accessibile per famiglie a basso reddito. Oggi Le AIS della Regione Bruxelles gestiscono oltre 7.800 alloggi garantendo un affitto calmierato a 15.900 abitanti.

Indirizzi generali:

Maggiore progressività nelle politiche abitative: in termini generali sembra necessario reintrodurre un principio di progressività nelle politiche abitative pubbliche così come nel prelievo fiscale a supporto dell'implementazione di queste politiche. Dall'abolizione del prelievo Gescal, infatti, non sono stati introdotti nella fiscalità nazionale e regionale strumenti che connettessero lo sviluppo economico (locale/nazionale) alle risorse disponibili per l'abitare, così come il fabbisogno potenziale alla spesa pubblica.

Rilancio dell'Edilizia Residenziale Pubblica: ridare valore allo stock abitativo pubblico come leva per la garanzia di accesso alla casa per le fasce più vulnerabili a rischio di esclusione abitativa. Il rilancio di questi patrimoni non passa unicamente dall'aumento delle risorse a disposizione, ma richiede un quadro rinnovato di modelli gestionali, immettendo nuove competenze e ruoli, favorendo la mobilità abitativa da e verso altre filiere *affordable*.

2. Riorganizzare l'assetto interno delle housing division comunali come primo passo per l'innovazione

Data la fuoriuscita del tema dell'abitare dal discorso pubblico e politico, si presenta la necessità di una nuova organizzazione delle competenze in materia abitativa. L'obiettivo è quello di ricompattare la filiera decisionale, definire dispositivi a supporto della produzione di abitare accessibile e per l'individuazione del patrimonio accessibile presente a livello cittadino (città attrattive).

Esempi dal mondo:

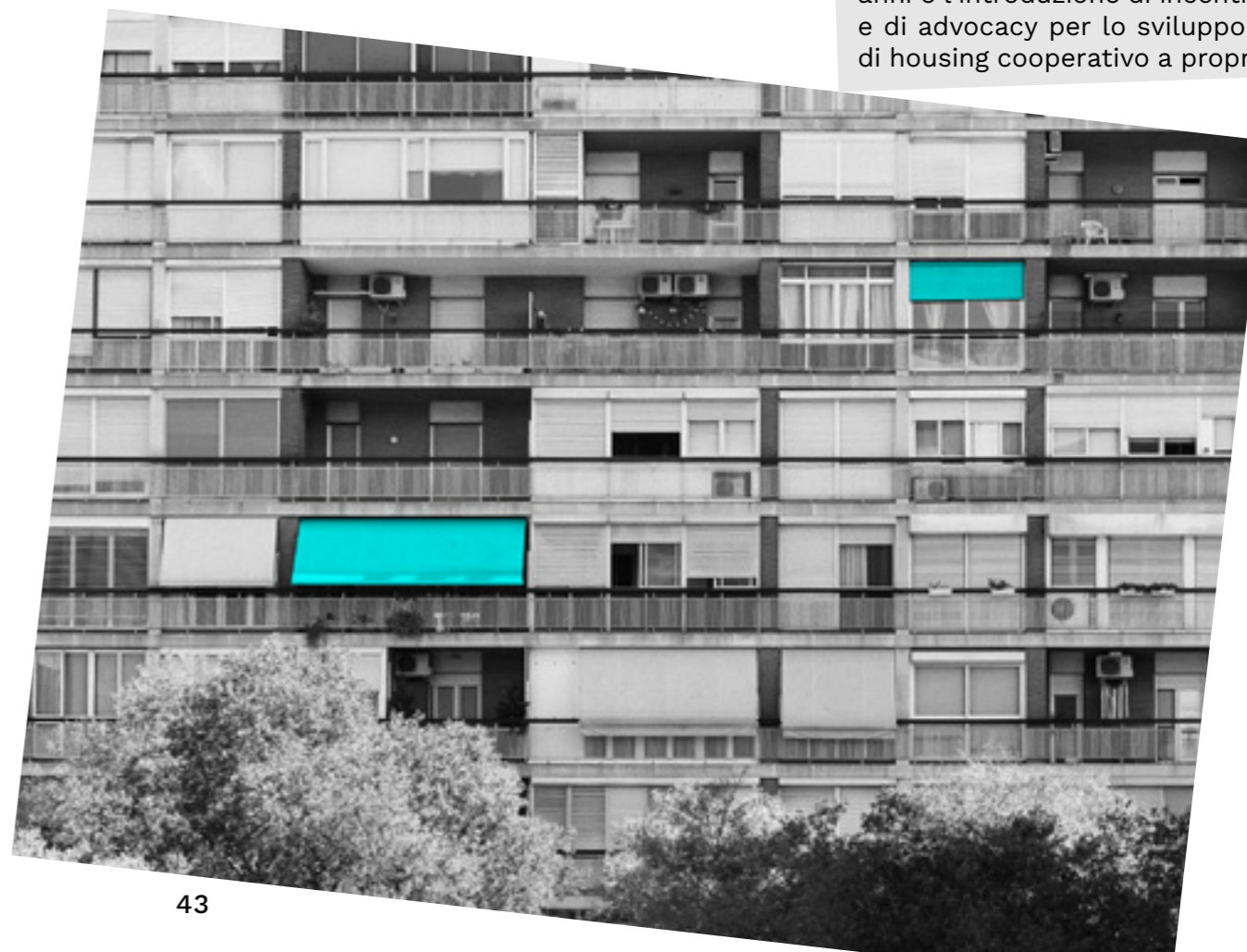
Il comune di **Barcellona** dal 2014 si è dotato di un programma a supporto della produzione di abitare accessibile, in particolare di abitare cooperativo. Come primo passo ha fondato tre istituti comunali fondendo tre assessorati alla casa, alle politiche sociali e al patrimonio, producendo: 1. consiglio per l'abitare e la ristrutturazione; 2. Imhab - istituto municipale per le politiche abitative e la ristrutturazione; 3. housing consortium Barcellona, oltre a un osservatorio per la rigenerazione architettonica di Barcellona.

3. Produrre un Piano per il Diritto alla Casa comunale, con durata decennale (Locale/Intenzionalità politica).

Dotarsi, come città attrattive, di documenti di visione e pianificazione strategica che si sedimentino in strumenti operativi per favorire il diritto all'abitare: **A)** Lavorare su assi strategici come: 1. prevenire l'emergenza abitativa; 2. garantire il corretto utilizzo del patrimonio abitativo contro la turistificazione e finanziarizzazione; 3. ampliare il numero delle case a prezzi accessibili; 4. recuperare il patrimonio abitativo esistente. **B)** Produrre strumenti a supporto per la realizzazione degli obiettivi: 1. un censo delle abitazioni vuote e uno studio preliminare guardando alle buone pratiche; 2. aprire un tavolo di confronto con comunità ed enti no profit per l'abitare; 3. istituire concorsi pubblici per l'assegnazione di terreni comunali a enti no profit e mutualistici; 4. promuovere forme innovative di abitare temporaneo per l'accoglienza dell'emergenza abitativa.

Esempi dal mondo:

Sempre il Comune di Barcellona ha prodotto un Piano per il diritto alla casa 2016-2025 il cui risultato è stata la riacquisizione di 700 edifici dal mercato privato, l'istituzione di concorsi per l'uso del suolo pubblico con diritto di superficie per 75/90 anni e l'introduzione di incentivi urbanistici e di advocacy per lo sviluppo del modello di housing cooperativo a proprietà indivisa.



4. Riannodare la programmazione urbanistica locale con il tema casa per promuovere nuovo patrimonio affordable e nuova mixité urbana

(Locale/Intenzionalità politica). Utilizzare la programmazione urbanistica come leva per rilanciare e avvantaggiare la produzione di casa accessibile in particolare: **A)** Attivare forme di *inclusionary housing* nella produzione abitativa di mercato, ovvero prevedere quote obbligatorie di edilizia pubblica e/o sociale anche per interventi minori e non solo nelle grandi operazioni urbanistiche secondo un principio di progressività. **B)** Calibrare oneri di urbanizzazione appropriati portandoli nella media europea per le quote di libero mercato.

Una quota degli oneri di urbanizzazione può essere ancorata ai valori di vendita e calcolata dunque ex-post rispetto all'intervento in modo da connetterla maggiormente al valore atteso, massimizzando per le quote di mercato libero il ritorno in termini economici pubblici. **C)** In un quadro di maggiore tassazione promuovere politiche locali di tax relief per i progetti abitativi no-profit/mutualistici a forte impatto sociale: riduzione oneri di costruzione, deroga alla costruzione di parcheggi; ufficio comunale dedito al supporto tecnico per lo sviluppo di abitare no profit. Tali interventi vanno considerati in un'ottica progressiva e calibrati sugli esiti attesi in termini di socialità.



Esempi dal mondo:

Vienna rappresenta un esempio unico di politiche abitative pubbliche di lunga durata e, nonostante ciò, non è ancora da considerarsi immune dalla speculazione nel settore abitativo. Nella conferenza "Housing for All" (dicembre 2018) Josef Ostermayer, direttore di Sozialbau AG, ha dichiarato: «Vienna ha visto un crescente interesse degli investitori internazionali per i terreni adatti all'edilizia abitativa, che ha portato all'aumento dei prezzi. Nel giro di pochi mesi Vienna ha reagito con un nuovo regolamento che limita l'accesso degli investitori a immobili potenzialmente interessanti per l'edilizia abitativa a prezzi accessibili».

Il governo provinciale di Vienna ha adottato un emendamento alla legge edilizia di Vienna (Bauordnung). Essa stabilisce che gli edifici in aree classificate come "gefördert-er Wohnbau", per abitazioni sociali-accessibili, devono soddisfare prevalentemente i criteri del *Wiener Wohnbauförderungsgesetzes* (WWFSG 1989), programma di promozione dell'edilizia abitativa di Vienna, ovvero prevedere i 2/3 delle abitazioni per le fasce di reddito più fragili. Ciò significa che il prezzo di acquisto del terreno non può superare i 188 €/m², gli appartamenti non possono essere venduti per 40 anni e l'affitto non può essere superiore a 4,87 €/m² di superficie abitabile (netta). La legge è entrata in vigore nel gennaio 2019 e ha reso praticamente impossibile la speculazione fondiaria a Vienna.

5. Produzione di strumenti amministrativi e politici per l'housing affordable a partire da una nuova politica fondiaria e del riuso

(Locale/Intenzionalità politica e riforme). Introdurre politiche e processi amministrativi in grado favorire lo sviluppo urbano e il riuso del patrimonio in termini mutualistici e sociali: **A)** Una nuova politica fondiaria per la realizzazione di abitare accessibile e mutualistico con l'obiettivo di ridurre il costo di costruzione a partire da: nuova acquisizione di terreni privati e utilizzo di beni fondiari pubblici come leva per la produzione casa accessibile; formulazione di bandi e concorsi comunali per destinare terreni a enti no-profit per lo sviluppo di abitare accessibile; stabilire concessioni e diritti di superficie per l'uso dei terreni pubblici a soggetti mutualistici o no-profit con chiari ritorni in termini di socialità dell'intervento. **B)** Riuso del patrimonio pubblico sottoutilizzato e non utilizzato anche non abitativo (ex industriale, terziario, etc): istituzione di concorsi pubblici per enti no profit per lo sviluppo di abitare accessibile; definire gli sviluppatori entro un mercato no profit; definire i soggetti target con una percentuale alta (50% o 2/3) di fasce fragili; non cartolarizzare patrimonio pubblico ma usarlo per lo sviluppo di edilizia accessibile.

Esempi dal mondo:

A Vienna il contrasto della speculazione avviene attraverso una politica fondiaria pubblica. Dal 1984 esiste un Fondo per il suolo per la costruzione di housing sociale - wohnfonds_wien - che in coerenza con il piano urbanistico acquisisce terreni per l'edificazione di alloggi sociali. Il fondo dispone oggi di 3.1 milioni di mq edificabili. Il fondo per l'abitare serve per la gestione di una banca e per la promozione di progetti di costruzione e rigenerazione.

Indirizzi generali:

Ricostruire e ricompattare la governance istituzionale: rafforzare il coordinamento dei diversi soggetti coinvolti, che necessita di appropriate soluzioni a livello **centrale** quanto a livello territoriale (Regioni e Comuni) promuovendo l'integrazione di politiche e superando la segmentazione settoriale, l'agire per silos verticali. Produrre una "Cabina di Regia Nazionale" ovvero la redazione di un **Piano Casa Nazionale**.

Costruire nuove filiere e strumenti per la produzione e gestione di affordable housing: rilanciare il ruolo dell'attore pubblico nella definizione e riabilitazione di attorialità no profit (cooperazione di abitanti, terzo settore abitativo, fondazioni) per la produzione di iniziative abitative accessibili e inclusive, per sviluppare un mercato sociale dell'abitare superando il modello privatistico.



6. Costruire nuove filiere di finanziamento nazionali e internazionali

(Nazionale/Intenzionalità politica). Definire una mixité di soggetti-istituti di credito atti alla produzione di abitare affordable. Implementare finanza e sistema bancario pubblico, forme innovative di finanza cooperativa, solidale e fondi popolari d'investimento (social bond) e valorizzando uno sviluppo economico locale.

Gli step per realizzarle traendo spunto da buone pratiche europee:

- istituzione di network non-profit per l'accesso al credito alla scala locale, sovralocale e internazionale;
- affiliazione con istituti non-profit per l'abitare riconosciuti e radicati nei territori di riferimento, come cooperative, enti del terzo settore, fondazioni, per entrare in contatto con le filiere di credito esistenti;
- creazione di network con istituti di credito no profit a livello nazionale e internazionale; per esempio BEI, Banco credito svizzero, Foncoop, ZEF Croazia, Coop57 Barcellona;
- attivazione di soggetti pubblici e privati nel ruolo di Guarantee e Advocacy per produrre accesso al credito: A) Advocacy pubblica per produrre accesso al credito: implementazione di strumenti amministrativi, politici ed economici pubblici per la facilitazione dei processi di accesso al credito di forme abitative no profit. B) Advocacy dei grandi soggetti bancari europei per l'accesso al credito (es.BEI).
- Stimolare un network tra gli istituti di credito alternativo nazionale e promuovere una formazione agli strumenti per la produzione di credito a progetti abitativi no profit.



Esempi dal mondo:

La produzione di modelli abitativi alternativi ha dato impulso alla creazione di pratiche di finanziamento innovative, autonome e auto promosse, come i servizi finanziari a base solidali, le cooperative di finanziamento come la Cooperativa per la Finanza Etica (ZEF, Croazia) o Coop57 a Barcellona, i bond partecipativi e i microcrediti, il crowdfunding civico e la creazione di un intenso dialogo con le banche etiche.

MOBA, come prima azione, ha condotto e conduce ricerche comparative sugli istituti di credito tradizionali e alternativi disponibili nella propria città, regione, Paese e su quelli di altri Paesi. Si rivolgono anche a fondi europei come il Fondo europeo per gli investimenti creando alleanze transnazionali. MOBA ha fondato in collaborazione con peer cooperatives (come la storica ABZ, Zurigo) un Acceleratore. Si tratta di uno strumento di finanziamento sovranazionale che mette insieme una rete di attori in grado di poter ricevere investimenti d'impatto da FundAction EU e di essere alla portata di investitori diversificati e provenienti da paesi diversi.

7. Tassare gli extraprofitti della rendita urbana

(Nazionale/Riforma legislativa). Prevedere una tassazione aggiuntiva di circa il 20% sulle quote di rendita urbana connesse all'aumento dei valori immobiliari dovuti allo sviluppo di opere pubbliche con l'obiettivo diretto di evitare che la rendita privata incameri il valore sociale degli investimenti pubblici in termini di accessibilità, vivibilità e qualità urbana.

Esempi dal mondo:

A Parigi, per via di una normativa nazionale, esiste un prelievo straordinario sugli incrementi di valore immobiliare. Tale prelievo è realizzato al momento della vendita di un immobile e non riguarda e non può riguardare la prima casa, la cui vendita è comunque tassata. All'incremento di valore immobiliare si applica una tassa del 19% cui si aggiunge il 17,2% di contributi sociali. Questa misura permette alla collettività di rivalersi su una parte degli incrementi di valore alla cui generazione essa stessa ha partecipato in modo decisivo attraverso gli investimenti pubblici, il lavoro, l'uso dello spazio urbano.

8. Riformare la normativa sulla locazione

(Nazionale/Riforma legislativa). Riformare la l.n. 431/1998 con l'obiettivo di superare il modello di completa liberalizzazione degli affitti introducendo un quadro regolatorio specifico entro cui le città possano introdurre sistemi di controllo dei valori locativi e di contrasto alla proliferazione degli affitti brevi connessi alle piattaforme e al turismo urbano. In particolare:

- Rent Cap: sul modello di diversi sistemi regolativi prevedere la possibilità locale di introdurre dei massimali di valore per l'offerta in affitto anche di mercato e/o del loro incremento nel tempo.
- Contrasto agli affitti brevi da piattaforma: sul modello di diverse sperimentazioni europee introdurre la possibilità per la normativa locale di definire diverse fasce urbane in cui normare le quote massime di alloggi in locazione turistica e massimali di giornate di affitto per evitare la conversione del patrimonio abitativo.

Esempi dal mondo:

A Barcellona l'amministrazione comunale è schierata da tempo a favore di una maggiore regolazione del mercato dell'affitto. Nel 2020 una legge della comunità autonoma della Catalogna ha introdotto misure di contenimento dell'aumento degli affitti entro aree definite a forte tensione abitativa sulla base di una serie di indicatori che riguardano l'andamento dei prezzi e il rapporto fra questi e i redditi. In queste aree i canoni dei nuovi contratti e dei rinnovi sono inquadriati entro un "prezzo di riferimento" corretto in presenza di determinati attributi dell'alloggio. Parti rilevanti di questa norma sono tuttavia decadute per un intervento della giustizia costituzionale che ha riconosciuto esclusivamente allo Stato centrale il potere di intervenire su questa materia. Successivamente, la cosiddetta Ley de Vivienda – approvata a livello nazionale nel 2023 – ha proposto un modello simile, sebbene meno stringente, individuando delle aree ad alta tensione abitativa della durata di tre anni prorogabili entro le quali i canoni dovranno essere gli stessi applicati nei precedenti cinque anni corretti del valore dell'inflazione e dalla valutazione di eventuali migliorie apportate dai proprietari.

Indirizzi generali:

Contrastare il processo di finanziarizzazione e alienazione dei patrimoni pubblici: promuovere il riutilizzo nel mercato sociale a scopo abitativo dei patrimoni pubblici superando il modello dell'alienazione e della cartolarizzazione degli immobili pubblici.

Promuovere una maggiore trasparenza nella finanza urbana: definire strumenti e modalità di verifica stringenti sui soggetti finanziari che operano nel contesto dello sviluppo immobiliare, promuovendo maggiore trasparenza rispetto alla provenienza delle risorse e dei soggetti investitori.

Note

1. Ex UN Rapporteur on Adequate Housing 2014 e autrice del libro *Urban Warfare*, 2020, Penguin.
2. Elena Molignoli, PM Nomisma Bologna. *Public Residential Housing*, Report curato per Federcasa. Urbanpromo 17 novembre 2020
3. IBIDEM, 2020
4. Cicognani, Alessandro, *Il turismo in Italia è sempre più degli affitti brevi: valgono il 42% del mercato*. La Repubblica. 17 giugno 2023.
Accesso: https://www.repubblica.it/economia/2023/06/12/news/affitti_brevi_airbnb_controlli-403692120/
5. <https://www.zef.hr/en/o-nama/o-zef-u>
6. Una coalizione di organizzazioni all'avanguardia di Budapest, Belgrado, Lubiana, Zagabria e Praga costituisce la MOBA Housing Network. Vogliono creare le prime cooperative abitative gestite dalla comunità nei loro Paesi e vogliono che queste cooperative siano modelli replicabili in grado di affrontare la carenza di alloggi. La Rete è nata dalla constatazione che tutti i progetti condividevano restrizioni strutturali ed esperienze simili. Cooperando, potevano aiutarsi a vicenda a superare gli ostacoli. MOBA apre ora la strada a un nuovo approccio cooperativo nell'Europa centro-orientale e sud-orientale.
<https://moba.coop/moba-housing-sce/>

Come citare il Policy Brief

“Silvia Cafora, Jacopo Larena Faccini, Tommaso Vitale, *Diritto all’abitare: per città più inclusive*, Research Series, Policy Brief 03/2023”

Fonti, bibliografia, multimedia

- Aalbers, M. B.** (2016). *The Financialization of Housing. A political Economy Approach*. New York: Routledge.
- Arbaci, S.** (2017). *Paradoxes of segregation: Housing systems, welfare regimes and ethnic residential change in Southern European cities*. Publication. John Wiley & Sons.
- Cafora, S.** (2020). *Abitare pioniere, innovazione democratica e nuovi paradigmi economici in risposta alla finanziarizzazione*. Milano: Feltrinelli.
- Caruso, N.** (2017). *Policies and Practices in Italian Welfare Housing Turin, up to the Current Neo-Liberal Approach and Social Innovation Practices*. Springer, 8. 7-23.
- Ferreri, M., Vidal, L.** (2021). “Public-cooperative policy mechanisms for housing commons.” *International Journal of Housing Policy*. 1–19.
- Filandri, M., Olagnero, M., Semi, G.** (2020). *Casa dolce casa? Italia, un paese di proprietari*. Bologna: Il Mulino.
- Haffner, M. E. A.** (2009). *Bridging the Gap Between Social and Market Rented Housing in Six European Countries?* Paesi Bassi: IOS Press.
- Kockelkorn, A. & Schindler, S.** (2022). *Introduction. Housing and the agency of non-speculation, in Cooperative conditions. An introduction to architecture, finance and regulation. in Zurich, ETH Zurich*. Ultimo accesso 22 giugno 2021. Disponibile al link: <https://cooperativeconditions.net/>
- Legacoop Abitanti** (2021), Report del Progetto *Nexthousing*, condotto da Nomisma, con il supporto di Coopfond.
- Pavesi, A. S.** (2022). *Introduzione. Dalla rigenerazione urbana alle pratiche di coprogettazione per un welfare di filiera cooperativa*. In *Transizioni Urbane cooperative. Generare valore sociale nell’abitare e nelle prospettive di rigenerazione urbana*, di M. Vignudelli. Bologna: Fondazione Barberini.
- Rolnik, R.** (2019). *Urban Warfare. Housing under the empire of finance*. Londra: Penguin.
- Tosi, A.** (1995). *Abitanti: Le Nuove Strategie Dell’azione Abitativa*. Bologna: Ricerca / Il Mulino.

NUOVO WELFARE: per la parità di genere

Niccolò Donati
Nevena Kulic

Il divario di genere rappresenta uno degli ambiti urgenti in cui elaborare proposte di politica pubblica che possano migliorare il quadro italiano. La persistenza, infatti, di differenze di genere nella retribuzione e nelle opportunità economiche e lavorative rappresenta **una diminuzione della libertà personale delle donne** e contraddice l'assunto delle 'uguali condizioni di partenza' che sottende le società liberaldemocratiche occidentali.

Il divario non è solo sintomo di arretratezza economica e sociale: è **anche in parte causa dell'arretratezza economica e sociale italiana**. I bassi tassi di occupazione femminile costano all'Italia punti di crescita economica, specialmente nelle regioni economicamente più svantaggiate.

Inoltre, la difficoltà del Paese nel raggiungere livelli sostenibili di fertilità è un altro segno di una "rivoluzione di genere incompiuta" (Esping-Andersen,

2009) in quanto il desiderio delle donne italiane di avere figli si scontra con la complessa realtà di barriere di accesso al mercato di lavoro, di mancate politiche di conciliazione e di accesso ai servizi per la prima infanzia.

Nel presente report evidenzieremo come l'Italia non sia arretrata, in termini di gender gap, solo rispetto a Paesi virtuosi come la Norvegia, ma anche rispetto a Paesi come Spagna e Portogallo, che, seppure esposti a simili difficoltà economiche e strutturali, e pur facendo parte della famiglia dei **Paesi mediterranei**, hanno un gender gap molto meno pronunciato rispetto all'Italia.

Cosa viene fatto in questi Paesi per ridurre il gap? Concentrandoci su due ambiti, i congedi parentali e la politica degli asili nido, guarderemo alle politiche virtuose di Spagna e Portogallo per avanzare proposte che siano potenzialmente applicabili anche per l'Italia.

Contesto

1. In Europa

Nel **rapporto sul Global Gender Gap 2023** del World Economic Forum, l'Europa è, tra le macroregioni del rapporto, quella con la maggiore uguaglianza di genere. Il punteggio dell'Europa è del 76,3% (contro, per esempio, il 75% del Nord America e 69% dell'Eurasia e Asia Centrale). Gli Stati europei sono considerati particolarmente virtuosi: nella classifica globale, 20 dei 36 Paesi hanno almeno il 75% della parità di genere, e 1/3 dei Paesi europei figurano tra i 20 Paesi con minor disuguaglianze di genere a livello globale.



Performance delle macro-regioni rispetto alla chiusura del Gender Gap

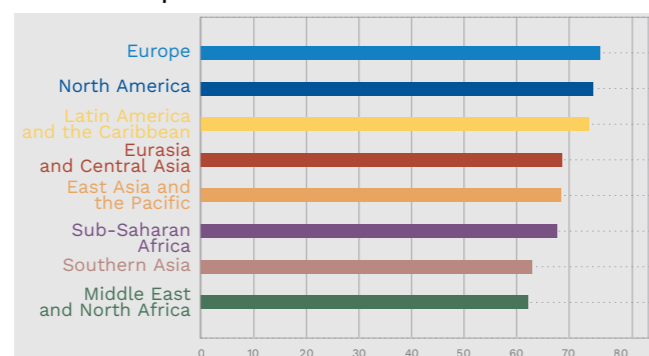


Figura 1.

Per quanto la situazione europea possa apparire confortante, occorre considerare che il continente presenta una vasta eterogeneità su base territoriale¹. I **Paesi nordici** presentano in media un punteggio dell'85%, dato in miglioramento (in media) dell'1% rispetto al 2022. I Paesi dell'**Europa Continentale** hanno un punteggio medio del 78%, con la **Germania** a trainare le performance (81,5%), grazie anche alle politiche degli ultimi anni orientate verso una maggiore sensibilità nei confronti delle donne. Il dato è in leggero miglioramento (+0,2%, in media) rispetto al 2022.

L'**Europa meridionale** si colloca al di sotto della media europea con un punteggio (in media) del 74%, in leggero peggioramento rispetto al 2022 (-0,2% in media). La **Spagna**, con un punteggio di 79,1% è il Paese mediterraneo con la performance migliore. I Paesi dell'**Europa Centro-Orientale** (o post-comunisti) sono i peggiori performers, con una media del 72% e un leggero peggioramento rispetto al dato 2022 (-0,7%).

Il Gender Gap Index è un indice aggregato che tiene conto di quattro settori: partecipazione economica e opportunità, risultati

nell'educazione, salute e sopravvivenza e empowerment politico. Guardando a come si comportano i 4 sotto-indici è più facile comprendere la dinamica del divario di genere in Europa.

In Europa, come quasi in ogni altra macro-regione, il divario di genere nei settori dell'educazione e della salute risulta quasi colmato. Il punteggio complessivo europeo per parità di **risultati nell'educazione** è del 99,6% mentre nell'ambito della **salute e della sopravvivenza** (cioè, aspettative di vita e rapporto nati per genere) si attesta al 97%. Il dato più negativo è nell'ambito dell'**empowerment politico**, dove solo il 39,1% del divario è stato colmato. Va tuttavia rilevato che, tra le macro-regioni, l'Europa è quella dove il divario è minore.

L'altro ambito dove in Europa si registra ancora un forte (<70%) divario è nell'ambito della **partecipazione e delle opportunità economiche**, dove si registra un punteggio del 69,7%. In questo ambito va notato come l'Europa abbia un punteggio, seppur superiore alla media globale (60,1%), più basso rispetto a quello della regione dell'Asia Orientale e del Pacifico (71%) e sostanzialmente più basso rispetto al Nord America (77,6%).



	Subindexes				
	Overall Index	Economic Participation and Opportunity	Educational Attainment	Health and Survival	Political Empowerment
Eurasia and Central Asia	69.0%	68.8%	98.9%	97.4%	10.9%
East Asia and the Pacific	68.8%	71.0%	95.5%	94.9%	14.0%
Europe	76.3%	69.7%	99.6%	97.0%	39.1%
Latin America and the Caribbean	74.3%	65.2%	99.2%	97.6%	35.0%
Middle East and North Africa	62.6%	44.0%	95.9%	96.4%	14.0%
North America	75.0%	77.6%	99.5%	96.9%	26.1%
Southern Asia	63.4%	37.2%	96.0%	95.3%	25.1%
Sub-Saharan Africa	68.2%	67.2%	86.0%	97.2%	22.6%
Global average	68.4%	60.1%	95.2%	96.0%	22.1%

Parity 0% 50% 100%

Source: World Economic Forum, Global Gender Gap Index, 2023. Note: Population-weighted averages for the 146 economies featured in the Global Gender Gap Index 2023. The percentages are indicative of the gender gap that has been closed.

2. In Italia

Secondo il Global Gender Gap Index, l'Italia ha una performance complessiva sostanzialmente inferiore alla media Europea: il 70% del divario è stato chiuso contro il 76,3% della media Europea. Come abbiamo visto, l'Europa stessa presenta notevole eterogeneità, per cui ci sembra opportuno non accostare l'Italia a Paesi che hanno istituzioni di welfare differenti e hanno intrapreso il cammino dell'uguaglianza di genere con notevole anticipo rispetto a noi. Per questo useremo come cornice di riferimento (condizione di scopo) i Paesi dell'Europa meridionale, Paesi cioè che hanno sistemi di welfare, condizioni strutturali, sociali ed economiche paragonabili all'Italia.

Rispetto alla media dei **Paesi Mediterranei** (74%) l'Italia ha un punteggio complessivo sostanzialmente basso. Con l'eccezione della Grecia (69%), Portogallo e Spagna hanno performance notevolmente migliori. Il Portogallo è sostanzialmente allineato con la media europea (76%), mentre la Spagna si colloca al di sopra (79%), e presenta un dato sostanzialmente allineato con i Paesi dell'Europa continentale.

Andando a disaggregare l'indice complessivo, osserviamo che l'Italia è allineata con il trend europeo rispetto sia a risultati nel campo dell'educazione (99,5%) che in salute e sopravvivenza (97%). Il campo in cui si registra il maggiore divario è quello dell'**em-**

powerment politico, dove solo il 24% del divario è stato chiuso (rispetto al 39% europeo). Questo divario resta alto anche rispetto ai Paesi mediterranei, dove la media è del 30%. Considerando il punteggio della Spagna, 48%, il divario è persino più alto. L'altro ambito dove l'Italia ha performance particolarmente basse è nel campo della **partecipazione e opportunità economiche**, dove il divario di genere italiano è chiuso solo al 62% (contro la media europea del 69,7%). Nell'ambito dei Paesi Mediterranei, l'Italia è maglia nera al di sotto di Grecia (68%), Spagna (72%) e Portogallo (75%).

La comparazione con i Paesi mediterranei permette di delineare un potenziale campo di opportunità per migliorare il divario di genere, in quanto, come già richiamato, questo gruppo di Paesi presentano condizioni strutturali, economiche e sociali, assimilabili a quelle italiane. In altri termini, alla luce dei successi di Spagna e Portogallo, appare più difficile giustificare il ritardo italiano. In questo brief abbiamo scelto di concentrarci sulla dimensione della **partecipazione e opportunità economiche** dal momento che gli effetti sociali immediati per politiche di chiusura del divario in questo ambito possono raggiungere un maggiore numero di individui, sia donne che uomini, andando a migliorare le condizioni economiche e sociali del Paese nel suo complesso.

Una valutazione dei possibili effetti della chiusura del gap di genere in ambito economico è stata fatta dallo **European Institute for Gender Equality**. In ambito europeo, colmare il divario di genere potrebbe com-

portare una crescita del PIL pro capite di 9,6 punti percentuali entro il 2050, con una conseguente crescita economica in termini aggregati. Non solo: la riduzione del gap economico permetterebbe di aumentare il tasso di occupazione femminile europeo a circa l'80% nel 2050, con una crescita di 10 punti percentuali rispetto alla situazione europea.

A beneficiarne sarebbero, specialmente in Italia, le famiglie monoreddito, secondo **Istat** particolarmente esposte al rischio povertà.

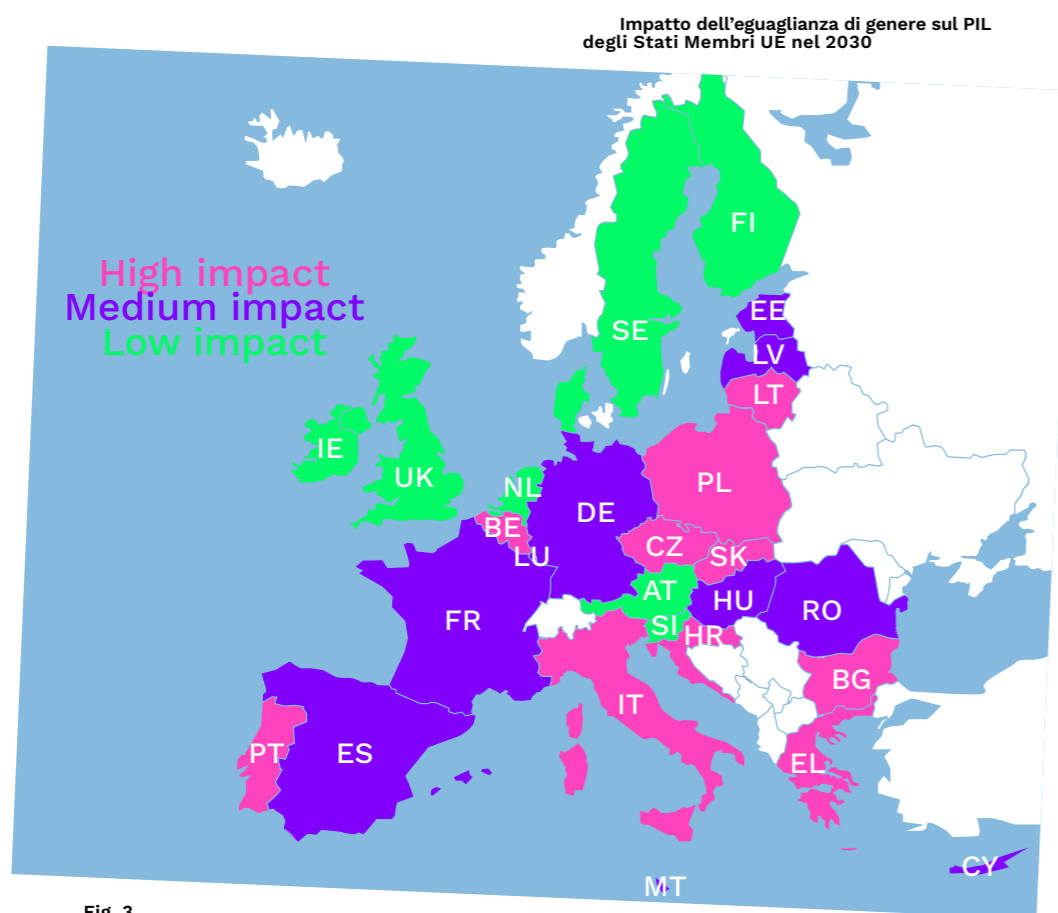


Fig. 3

Nel caso italiano, visti i ritardi evidenziati rispetto alla chiusura del gap di genere, gli impatti sarebbero maggiormente pronunciati rispetto ad altri Paesi europei, sia tra i Paesi Nordici che tra quelli dell'Europa Continentale dove misure di politica pubblica sono state già intraprese in passato con maggiore vigore o costanza rispetto all'Italia e dove quindi i benefici marginali sarebbero minori.

Chiudere il divario di genere può portare maggiori benefici, anche economici. Secondo lo **European Institute for Gender Equality**, la riduzione del divario di genere in Italia potrebbe portare a una **crescita del PIL del 12,5%** entro il 2050.

Principali questioni



Le politiche di congedo

Un recente studio del premio Nobel Claudia Goldin (2021) ha messo in luce come la maternità sia uno dei principali driver del divario di genere. Recenti studi hanno messo in luce come le differenze nei livelli educativi non siano più in grado di spiegare il divario di genere nell'ambito economico (Blau e Kahn 2017). Tra le ipotesi che meglio spiegano il divario si hanno quelle legate a fattori istituzionali, cioè le politiche che permettono alle donne di alleggerire il peso della cura del nascituro e poter riprendere le attività lavorative prima. Tra queste, spiccano le politiche di congedo parentale e la presenza di asili per la prima infanzia. In questo paragrafo guarderemo alle **politiche di congedo di maternità**.

sione prolungata del congedo di maternità, più la possibilità di ulteriori congedi parentali (facoltativi e generalmente meno retribuiti) può portare a concentrare sulla figura femminile i compiti di cura, rendendo poi difficile la ripresa dell'attività lavorativa e il mantenimento della curva di carriera.

Per questo, in tempi recenti l'introduzione di **congedi di paternità** per le figure maschi è considerata una misura potenzialmente efficace per aumentare l'uguaglianza di genere e consentire alle madri di bilanciare lavoro e vita familiare. Inoltre, i congedi di paternità promuovono la parità di trattamento tra i generi sul luogo di lavoro attraverso l'eliminazione della discriminazione statistica che penalizza le madri sulla base della loro presupposta maggiore assenza dal lavoro.



Le politiche di congedo si dividono in politiche obbligatorie, cioè la **maternità**, e facoltative, cioè le politiche di **paternità** e le **politiche di congedo parentale**. La maternità obbligatoria è uno standard per tutti i Paesi OCSE, dove si hanno in media 18,5 settimane di congedo variamente retribuite, dal 100% dei Paesi Bassi ai compensi fissi (meno generosi) nel Regno Unito. Queste politiche, pur favorendo la maternità, possono contribuire al divario di genere se non opportunamente bilanciate. Infatti, l'esten-

La politica dei congedi di paternità e dei congedi parentali deve però seguire un preciso *setting* di politica pubblica se intende controbilanciare efficacemente il carico di cura richiesto alle madri. In particolare, in principio il congedo di paternità e il congedo parentale era su base **volontaria**. I risultati empirici hanno dimostrato che erano le donne a far maggior ricorso a questo strumento, quindi peggiorando il divario. Le nuove normative prevedono **congedi non trasferibili** per madri e padri.

La seconda variabile da tenere in considerazione è il livello di retribuzione: l'esperienza ha mostrato che solo quando i congedi sono **altamente retribuiti** fanno la differenza per la partecipazione maschile. La conclusione, basandoci su evidenze empiriche disponibili rispetto all'adesione al congedo tra padri e madri, è che *i padri prenderanno il congedo se sono altamente retribuiti e non trasferibili mentre le donne prenderanno il congedo quasi sempre* (Castro-García e Pazos-Moran 2016).

In Italia, la situazione odierna è che il congedo di maternità è di 21,7 settimane all'80% della retribuzione, mentre il congedo di paternità è di 10 giorni lavorativi con una retribuzione del 100% (20 giorni in caso di parto plurimo). La durata del congedo di paternità ha subito un aumento graduale nel corso del decennio, partendo da un simbolico giorno di permesso.

Con la Legge di Bilancio 2024, la materia del congedo parentale è modificata: i genitori possono fruire, **in alternativa tra loro**, fino a 11 mesi di congedo: fino al sesto anno di vita, la retribuzione sarà dell'80% per i primi due mesi e 30% per gli altri mesi. In questo modo, stando alle evidenze empiriche, il peso della cura potrebbe essere sbilanciato sulla madre data la non obbligatorietà di dividere il carico tra i due genitori.

A B C Le politiche di *Early Childhood Care and Education (ECEC)*

Le **politiche di cura ed educazione della prima infanzia (ECEC)** hanno rilevanza sia per il futuro sviluppo del bambino o della bambina, che per alleggerire il carico di cura in capo alle famiglie. Secondo la Commissione Europea, queste politiche includono la fornitura da parte di centri per l'infanzia e il 'family day care', finanziato sia privatamente sia pubblicamente, nonché la fornitura di istruzione pre-scolastica e pre-primaria.

Attualmente il quadro europeo prevede la cooperazione sotto la **European Education Area initiative** per il periodo 2021-2030; inoltre uno dei 20 principi dello **European Pillar of Social Rights** prevede che 'bambini e bambine abbiano il diritto a un'educazione e assistenza nella prima infanzia accessibili e di prima qualità', e che 'bambine e bambini provenienti da contesti svantaggiati abbiano il diritto a misure specifiche che puntino a migliorare le loro pari opportunità'.

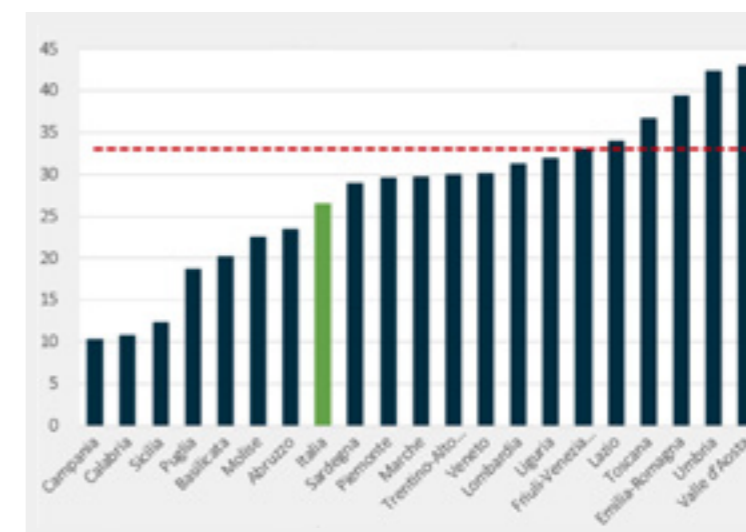
All'interno di questo quadro, gli Stati Membri hanno identificato un target quantitativo da raggiungere entro il 2030: entro questa data, **almeno il 96% dei bambini e delle bambine di età compresa tra i 3 e i 6 anni.**

Per quanto riguarda invece i bambini e le bambine tra 0 e 2 anni, la situazione è più eterogenea. Secondo uno studio Eurydice (2019), esistono due principali approcci per garantire il diritto alla ECEC. Il primo approccio è quello di garantire un **diritto riconosciuto dalla legge** ad ottenere un posto in un asilo nido. Il secondo approccio è quello di **rendere obbligatoria la partecipazione all'ECEC**. Attualmente, solo sette stati Membri dell'Unione Europea garantiscono, su **base universale**, posti negli asili nido (Danimarca, Germania, Lettonia, Estonia, Slovenia, Finlandia e Svezia).

Una seconda variabile da tenere in considerazione è quella degli orari di apertura degli asili nido, che sono **allineati con quelli della scuola primaria**. Orari di apertura che garantiscano la copertura dell'intera settimana lavorativa dei genitori sono disponibili in pochi Paesi UE (Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia e Slovenia). Questo aspetto appare particolarmente rilevante ai fini della conciliazione vita-lavoro dei genitori, in quanto permette di far coincidere la vita lavorativa con la cura dei figli/figlie negli asili.



Numero di posti di asili nido per 100 bambini tra 0-2 anni (Anno scolastico 2019-20)



Fonte: elaborazioni OCPI su dati ISTAT

Fig. 4

In Italia, non c'è un diritto riconosciuto dalla legge per ottenere posti nei nidi d'infanzia. Nel 2021, il Ministero dell'Educazione ha creato delle linee guida per i servizi ECEC dagli 0-3 anni, che sono state poi approvate nel 2022 con Decreto Ministeriale 42/2022. Si tratta di un passo avanti vero una **governance meno frammentata** dei servizi

ECEC per la prima infanzia, integrandoli in uno schema che va dai 0 a 6 anni sotto la gestione unificata del ministero dell'Istruzione.

Resta bassa la copertura di asili nido in Italia. Secondo uno studio dell'Osservatorio CPI (2022), a fine 2019 i posti negli asili nido coprivano solo il **26,6% della popolazione tra 0-2 anni**. In base al PNRR, di cui 4,6 miliardi sono dedicati a aumentare l'offerta di strutture per l'infanzia, nel 2026 l'Italia dovrebbe raggiungere una copertura del 45,5%. Occorre tenere in considerazione che una copertura

analogha (40%) è già stata raggiunta da Spagna e Francia nel 2020. Inoltre, la revisione del PNRR proposta dal Governo e approvata dalla Commissione ha rivisto al ribasso il target quantitativo dei posti nei nido, portandolo da 264mila a 150mila, riducendo così la futura copertura complessiva.

Una seconda dimensione da tenere in considerazione è la distribuzione territoriale delle strutture per la prima infanzia. Come mostra la figura 4, benché molte regioni superino la media italiana, solo Umbria, Valle d'Aosta ed Emilia-Romagna si avvicinano alla copertura media nazionale di Spagna e Francia (40%). Peggio ancora, la performance delle regioni del Sud, dove la copertura, sempre al di sotto della media regionale è compresa tra il 10% (Campania) e il 24% (Abruzzo). L'aumento della copertura di asili nido è un primo passo necessario verso un posto garantito per ogni bambino.

Proposte

1. Riformare le politiche di congedo

Aumentare progressivamente la durata del congedo di paternità obbligatorio: tra gli Stati Membri UE, l'Italia è uno degli Stati che mette a disposizione uno dei numeri più bassi di giorni di paternità (10). Una prima misura necessaria è aumentare il numero di giorni di paternità al numero di Francia (28) e Portogallo (20), due Paesi simili all'Italia per struttura economica e sociale o per le caratteristiche del mercato del lavoro. Dal momento che il numero di giorni di paternità in Italia è molto inferiore a quello di questi due Paesi, sarebbe auspicabile adottare una strategia progressiva. Si suggerisce, fin da subito, di aumentare il numero di giorni di paternità a 25, di cui 10 obbligatori (come nel quadro vigente) e 15 facoltativi, e con un tasso di remunerazione minore ma sufficientemente generoso (es. 80%). Anno dopo anno, la componente obbligatoria aumenterebbe mentre diminuirebbe quella facoltativa, fino ad allinearci al dato portoghese (20 obbligatori e 5 facoltativi). In questo modo il passaggio sarebbe più graduale, permettendo ai genitori che già lo vogliono di poter usare un periodo di paternità più lungo e creando sempre maggiore consenso intorno alla politica di congedo di paternità.

Introdurre sistemi incentivanti per il take-up della paternità: in Paesi come la Spagna si stanno sperimentando misure di congedo parentale non trasferibili e remunerate al 100%. Secondo la letteratura scientifica, questo tipo di policy può costituire il *gold standard* rispetto al tema di parità di genere. In considerazione dell'arretratezza dell'Italia su questo campo, una proposta più facilmente percorribile è quella di adattare alla normativa italiana il sistema incentivante previsto per il congedo parentale portoghese (vedi sotto). In questo caso, si introdurrebbe un sistema premiale che faciliti l'uso dei giorni di paternità (anche aggiuntivi ai 25); questo sistema premiale potrebbe consistere in un periodo di congedo extra per il padre o co-genitore o in un innalzamento della retribuzione di paternità.



Esempi dal mondo

Portogallo:
Ley 13/2023 de 3 de abril 'Trabajo digno'

La recente riforma 'Agenda del lavoro decente' ha innovato nel Paese la materia del congedo parentale. Una particolarità del Portogallo è che maternità e paternità sono sussunti sotto un unico congedo parentale. Inizialmente i genitori possono scegliere un congedo o di 120 giorni pagato al 100% o di 150 giorni all'80%. Di questo periodo, 25 giorni di congedo sono dedicati al congedo di paternità; di questi 25, 20 giorni sono obbligatori; i 25 giorni sono retribuiti al 100%. La parte interessante della legge è costituita dallo *sharing bonus*: se i padri o il co-genitore prende almeno 4 settimane di congedo parentale iniziale, viene reso disponibile un mese extra pienamente retribuito per uno dei due genitori. L'incentivo serve a facilitare il *take up* del congedo e funziona in modo non diverso da periodi di congedo non trasferibili (Mitchell 2022).

2. Creare una strategia a livello nazionale per la creazione di nuovi posti nido

Paesi come la Francia e la Spagna hanno superato l'obiettivo della strategia Barcellona del 33% delle bambine/i coperte da posti nido. L'Italia si avvicina a questa soglia nel Centro-Nord ma è ben distante nel Sud, proprio dove l'occupazione femminile è minore. La costruzione di nuovi posti nido è stata finora episodica o ha fatto affidamento principalmente su risorse europee (PNRR) la cui disponibilità finirà tra qualche anno. Per raggiungere una migliore copertura, occorre creare una strategia nazionale sotto il Ministero dell'Educazione.

Questa strategia dovrà indicare 3 parametri:

1) concentrazione territoriale (dirigere gli investimenti dove la presenza di nido è minore) 2) quota % di posti nido da raggiungere e progressione temporale degli investimenti; 3) progressiva estensione della gratuità del servizio, diminuendo (in modo proporzionale al reddito) i costi di iscrizione al nido. La strategia sarebbe così volta a creare un servizio universale finanziato pubblicamente in modo progressivo, sul modello della Ley 3/2020 spagnola. La capacità di spesa del governo detterà tempi per il raggiungimento di questi obiettivi, ma la presenza di un quadro unitario che superi la frammentazione regionale esistente permetterebbe un'azione costante nel raggiungimento di questi obiettivi.



Esempi dal mondo

Spagna
Ley Orgánica 3/2020 de Educación

In Spagna, la legge organica sull'educazione (LOMLOE) pone come obiettivo la **progressiva implementazione** della ECEC e la **progressiva estensione della gratuità**, focalizzandosi sulle misure prioritarie per l'accesso a servizi ECEC per bambine e bambine a rischio di povertà e di esclusione sociale. Resta non obbligatoria la partecipazione ai servizi ECEC. La legge inoltre (anche con il successivo Decreto Reale 95/2022) fornisce un carattere educativo ai servizi ECEC per la fascia 0-2, basandosi sulla crescita fisica, affettiva, e lo sviluppo sociale delle bambine e dei bambini. La Legge LOMLOE ha l'indubbio merito di creare una cornice nazionale (seppure con il riconoscimento delle autonomie attraverso la cooperazione tra ministero dell'Educazione e queste ultime) che possa portare a una progressiva (e non episodica) crescita dei posti negli asili nido. Nel 2023, secondo Eurydice 'il processo graduale di aumentare i posti pubblici nell'educazione alla prima infanzia sta già mostrando risultati', con una crescita del circa 6,8% nell'anno scolastico 2022/2023 dei bambini e bambine di età compresa tra gli 0 e i 3 anni.

Note

1. Per i Paesi all'interno di ciascun cluster si consulti Fenger, H.J.M 'Welfare regimes in Central and Eastern Europe' (2005)

Come citare il Policy Brief

“Niccolò Donati, Nevena Kulic, *Nuovo welfare: per la parità di genere*, Research Series, Policy Brief 04/2023”

Fonti e bibliografia

- Castro-García, C., & Pazos-Moran, M.** (2016). Parental leave policy and gender equality in Europe. *Feminist Economics*, 22(3), 51-73.
- Esping-Andersen, G.** (2009). *Incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles*, Polity.
- European Commission/EACEA/Eurydice** (2019). Eurydice Brief: Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EIGE** (2017) Economic benefits of gender equality in the EU, Vilnius: European Institute for Gender Equality.
- Fenger, M.** (2007). Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology. *Contemporary issues and ideas in social sciences*, 3(2), 1-30.
- Goldin, C.**, *Career and Family: Women's Century-Long Journey toward Equity*, Princeton: Princeton University Press, 2021. Disponibile al link: <https://doi.org/10.1515/9780691226736>
- Mitchell, G.** (2023), Shared Parental Leave: Can Transferable Maternity Leave Ever Encourage Fathers to Care?, *Industrial Law Journal*, 52(1), 149–178,
- Osservatorio CPI** (2022). Un aggiornamento sulla situazione degli asili nido in Italia. Disponibile al link: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-un-aggiornamento-sulla-situazione-degli-asili-nido-in-italia>
- World Economic Forum** (2023). Global Gender Gap Report, Geneva: World Economic Forum.

LA RETE come bene comune

Dario Pizzul,
Luca Novelli.

Supervisione:
Stefano Quintarelli

Negli ultimi anni, il **diritto all'accesso a Internet** è stato sempre più riconosciuto come fondamentale, sia nelle legislazioni nazionali che europee. Allo stesso tempo, la crescente domanda di digitalizzazione da parte della società, delle imprese e delle istituzioni, ha trovato una parziale risposta nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, che vede nella digitalizzazione uno dei suoi due assi portanti.

Alla luce del ruolo che ha assunto nelle società contemporanee, è opportuno considerare **Internet come bene comune**. Anche perché Internet ha un ruolo centrale per lo sviluppo sociale ed economico delle persone, siano esse cittadini di paesi sviluppati o in via di sviluppo.

Tuttavia, lo status di bene comune per la rete, non è incluso nelle Costituzioni dei paesi più avanzati, Italia compresa, né tanto meno lo è il diritto all'accesso ed uso di Internet, nonostante le numerose riflessioni e le proposte di questi anni.

Inoltre, l'idea di Internet come bene comune è nei fatti minacciata da almeno due ordini di problemi: l'esistenza dei cosiddetti **digital divide** e l'enorme **influenza di attori privati**.

Per quanto riguarda i *digital divide*, essi precludono il pieno utilizzo di Internet ad alcune persone, anche in Italia. L'esclusione dalle opportunità culturali, sociali, ed economiche di Internet deve essere affrontata per poter effettivamente considerare Internet come un bene comune. In secondo luogo Internet, per come è oggi, è molto distante dalla sua concettualizzazione originaria. Grandi attori privati (in genere statunitensi) hanno infatti un'enorme influenza sugli utenti dell'Internet "libero" occidentale, sulle aziende che lì vi operano e persino sulle istituzioni pubbliche stesse. Una simile concentrazione di potere nelle mani di un ristretto gruppo di attori privati mal si concilia con l'idea di una rete come bene comune.

Contesto

L'imprescindibilità di Internet a livello sociale ed economico

Le tecnologie digitali innervano ormai molteplici, se non quasi tutte, le dimensioni della vita delle persone: dal lavoro allo svago, dalla sanità alle relazioni interpersonali^[30].

Pertanto, è evidente come la vita sociale nelle società sviluppate poggia in maniera imprescindibile sull'insieme di tecnologie che costituiscono Internet. Di conseguenza, anche la sfera economica ne è profondamente influenzata. Si stima che, se Internet non dovesse funzionare a livello globale per un solo giorno, non si potrebbero produrre bene e servizi per un valore che si attesta attorno ai 43 miliardi di dollari^[31]. Ciò è dovuto al fatto che, come mostrato da diverse ricerche e riportato dalla World Bank^[32], la rete oggi è alla base di una accresciuta produttività, di competenze più sofisticate in diversi ambiti lavorativi, ed anche di soluzioni che permettono di ampliare la domanda di diversi prodotti e servizi.

Ecco perché lavorare nella direzione della rete come bene comune può contribuire all'ulteriore sviluppo del benessere delle persone, a partire dalle dimensioni sociali ed economiche della loro vita. Ciò può avere impatti nei paesi in via di sviluppo, dove si stima che con un'infrastruttura digitale pubblica si possa dare accesso a

servizi finanziari base a un adulto su tre che ancora ne è escluso a livello globale^[33]; ma anche nei paesi sviluppati, dove le disuguaglianze digitali non sono risolte.

L'accesso a Internet

Negli ultimi dieci anni, l'uso di Internet in Europa ha fatto importanti passi in avanti: nel 2022, in media, pressoché **il 90% di chi risiede nel vecchio continente ha effettuato almeno un accesso recente ad Internet.**

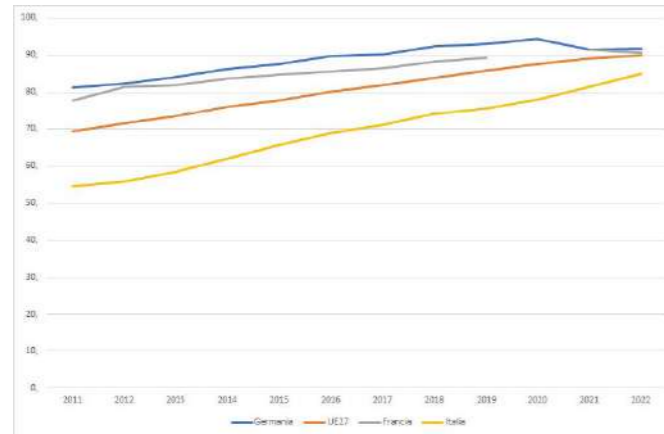


Fig. 1 - Individui che hanno usato internet almeno una volta negli ultimi 3 mesi. Fonte dati: Eurostat

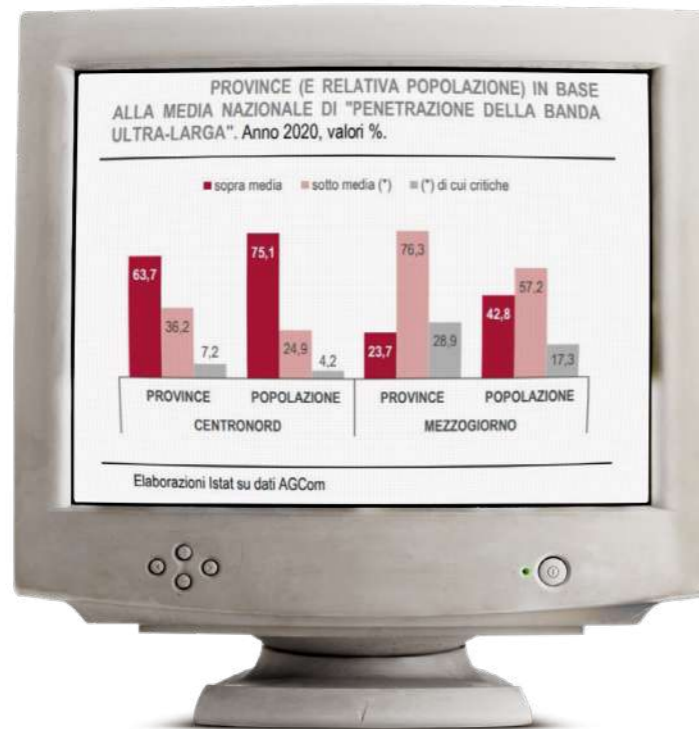


Fig. 2 - Fonte dati: Eurostat

L'Italia, pur rimanendo costantemente sotto la media, è riuscita a raggiungere un buon utilizzo della rete, **riducendo a soli cinque punti percentuali il divario con la media Europea** e con gli altri due grandi paesi con cui è paragonabile: la Francia - più simile a livello culturale - e la Germania - più simile per distribuzione della popolazione sul territorio. Un risultato significativo soprattutto se si considera che, poco più di 10 anni prima, il divario con i due Paesi era superiore ai 20 punti percentuali.

Il concetto di accessibilità a internet però non si riduce alla sola fruizione della rete ma comprende diversi indicatori. Per navigare in questa complessità, è fondamentale capire che il "divario digitale" non comprende solo il divario tra chi ha

accesso a Internet o a dispositivi mobili e chi ne è privo, ma è costituito da ulteriori divari sovrapposti in termini di competenze digitali, uso del digitale, qualità delle infrastrutture, accesso ai contenuti, ecc.



La questione dell'accesso non è risolta

Se l'uso di Internet in Italia ha raggiunto buoni livelli, la questione dell'accesso rimane aperta su alcuni fronti. Infatti, considerando gli sviluppi più recenti delle tecnologie di connessione a Internet, come la banda ultra-larga, nella nostra penisola emerge un **divario nord-sud** [16].

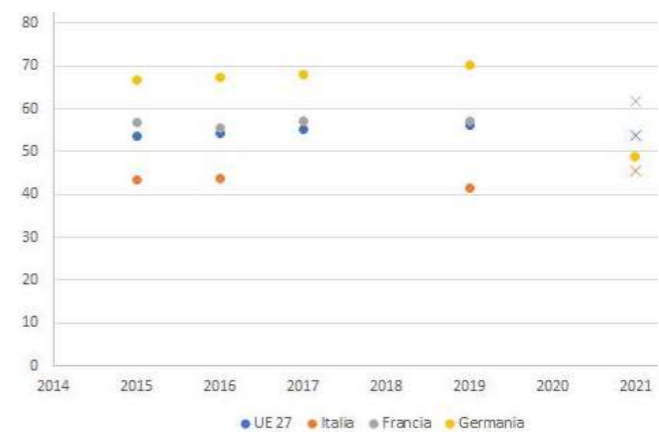


Fig. 3 - Percentuale di individui con competenze digitali base o più che base per anno in Italia, Francia, Germania e UE27. Fonte dati: Eurostat

Le competenze nell'uso di Internet

Negli ultimi anni, **lo sviluppo delle competenze digitali è sostanzialmente rimasto fermo in Europa.** La media UE degli individui con competenze digitali almeno di base non arriva al 60%.

L'Italia fa ancora peggio, trovandosi costantemente sotto alla media di ben 10 punti percentuali e registrando persino una flessione nel 2019. I dati del 2021, sebbene non pienamente confrontabili a causa di un cambiamento di misurazione da parte di Eurostat,

Competenze digitali base o più che base per ogni categoria in base alla classe di età

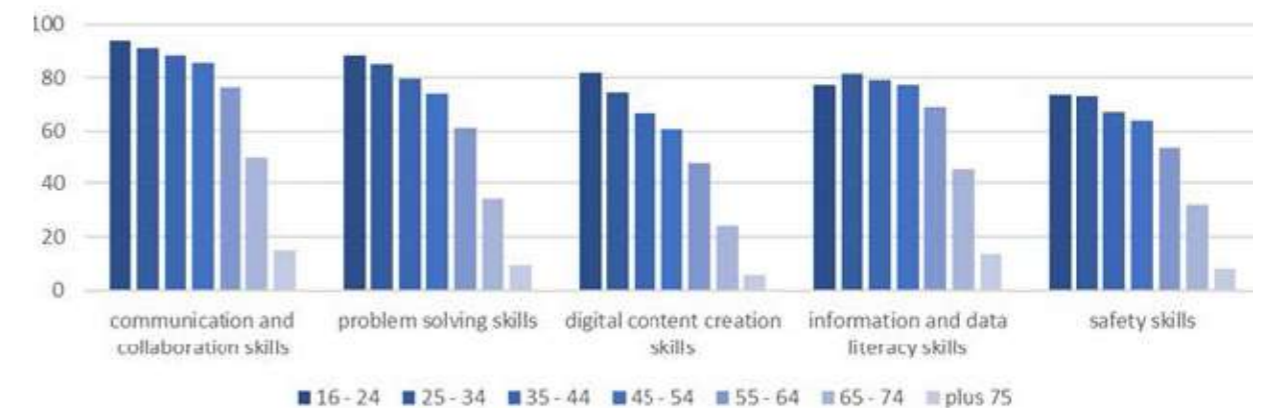


Figura 4 - Competenze digitali base o più che base per ogni categoria e classe di età

Principali questioni

1. L'accesso a internet per non rimanere esclusi da servizi fondamentali sempre più digitalizzati

Con una crescente digitalizzazione dei servizi, il digitale può essere sia strumento di emancipazione e di accesso ai diritti di cittadinanza, sia una barriera di accesso a questi ultimi.

Occorre interrogarsi su **quali strumenti, strategie e policy da adottare per trasformare potenziali fonti di disuguaglianza in opportunità.**

Il settore pubblico deve farsi carico della predisposizione delle giuste occasioni di accesso per i propri cittadini. Pur avendo Internet molteplici dimensioni sovranazionali, **gli stati nazionali ricoprono ancora una dimensione centrale:** buona parte della rete Internet fa ancora riferimento a un'infrastruttura fisica che deve fare i conti con la conformazione territoriale, su cui le istituzioni pubbliche nazionali hanno competenze e di cui, con forme diverse, devono farsi carico.

2. Le competenze digitali necessarie per utilizzare appieno Internet e lavorare nell'epoca della digitalizzazione

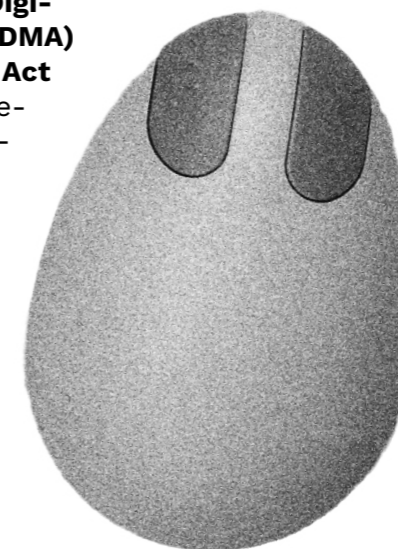
Una volta che lo strumento e la rete sono a disposizione bisogna disporre delle **giuste competenze per poter partecipare pienamente.**

Innanzitutto, si pone un tema generale di istruzione e di formazione: occorre domandarsi quali possano essere strategie fruttuose per affrontare i tanti temi relativi all'educazione digitale, nella quale l'Italia, dati Invalsi alla mano, performa in modo insoddisfacente. Un punto interessante riguarda la **"formazione dei formatori", cioè di**

che ha l'obiettivo di portare la connessione a banda larga anche in aree remote, includendo persone e popolazioni che ne sono escluse, attraverso la costellazione di satelliti di proprietà di SpaceX. Anche in questo caso la competizione è in aumento, a partire dall'inglese OneWeb e dalla onnipresente Amazon.

Se da un lato questa proliferazione e la diversità delle rotte sono benvenute per migliorare la connettività in tutto il mondo, dall'altro spostano l'equilibrio di potere concentrando una componente fondamentale dell'infrastruttura globale di base nelle mani delle Big Tech, i cosiddetti hyperscaler che sono destinati a rimodellare l'ecosistema dei cavi sottomarini.

Nell'ultimo decennio, le Autorità Antitrust di diversi paesi hanno avviato provvedimenti contro le grandi piattaforme digitali, comminando anche sanzioni nell'ordine di grandezza dei miliardi, come quella a carico di Google Android in Europa di 4,3 miliardi di euro. **Le grandi piattaforme, però, non sembrano particolarmente impensierite da questi provvedimenti** [28]. Anche per questa ragione, l'UE si è mossa nella direzione di una **regolazione ex ante** con una serie di provvedimenti, tra cui anche i recenti **Digital Markets Act (DMA)** e **Digital Service Act (DSA)**, due nuovi regolamenti per aumentare la tutela degli utenti che utilizzano servizi online e per migliorare la concorrenza a scapito della concentrazione di potere in questo settore.



Le competenze digitali in Italia nel dettaglio

Andando più nel dettaglio e soffermandosi sul caso italiano, si vede il comportamento delle diverse classi di età per ogni dimensione misurata. Oltre alle differenze tra classi, è interessante osservare come le competenze legate **alla sicurezza online, prevalentemente in riferimento al trattamento di dati personali, siano quelle meno sviluppate.** Non sorprende, poi, che sia la classe di età più giovane, quella che dai 16 ai 24 anni, a performare meglio in ogni categoria, con l'eccezione di quella che misura la capacità di reperire online informazioni affidabili, anche attraverso la consultazione di siti di informazione (nella figura 4, *information and data literacy*).

sono comunque utili per mostrare che lo scenario rimane sostanzialmente stabile, anche dopo la pandemia.

Il potere delle grandi piattaforme digitali

Almeno da cinque anni le cinque principali piattaforme digitali americane (Alphabet [Google], Apple, Meta [Facebook], Amazon, Microsoft), le cosiddette Big Tech, rientrano pressoché **stabilmente nella classifica delle aziende quotate con maggior capitalizzazione**, occupandone più delle volte la parte alta [18]. Di recente la loro influenza si è estesa sulla principale infrastruttura tecnologica alla base della rete: i cavi sottomarini. Più del 99% del traffico Internet fa affidamento su questa infrastruttura, fino a pochi anni fa gestita prevalentemente da aziende di telecomunicazioni, associate in forma di consorzio. Le Big Tech, a partire dal 2018, hanno iniziato ad investire in questa infrastruttura, prima partecipan-

do ai consorzi, poi finanziando e posando cavi esclusivamente proprietari, incrementando ulteriormente il controllo che questi attori hanno sul traffico di Internet [34].

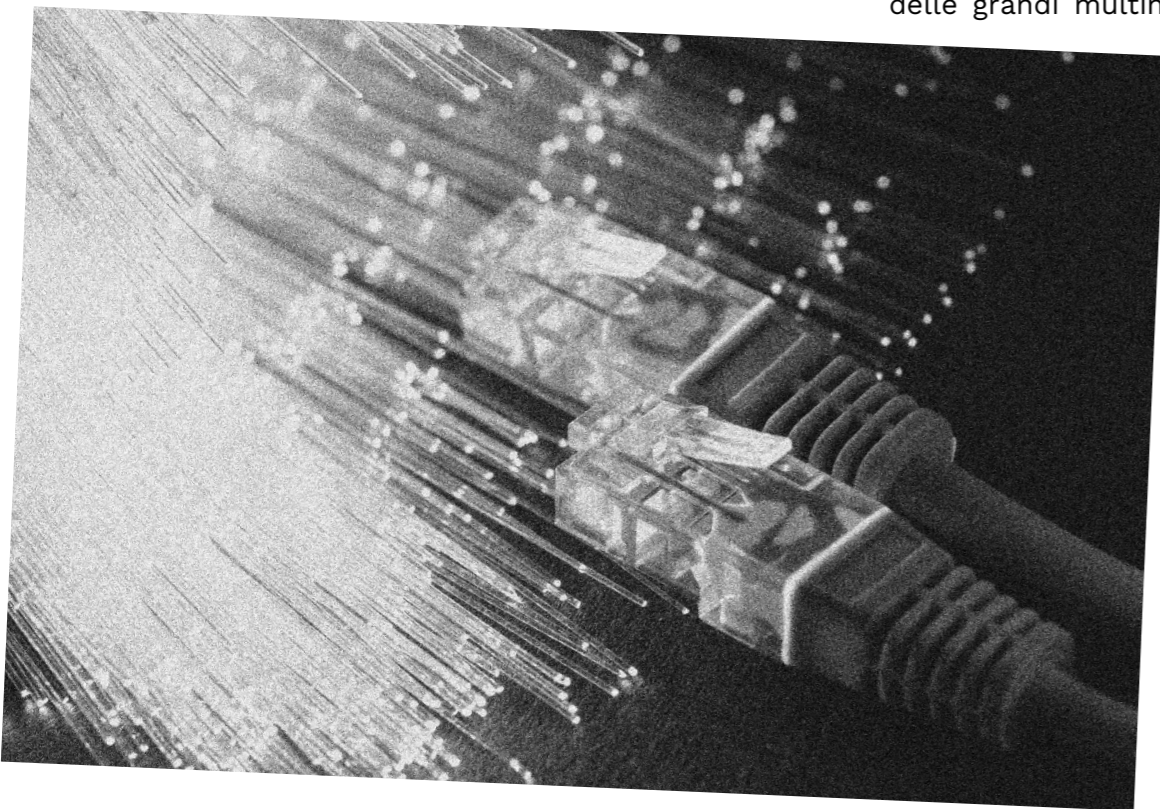
Da Unity, il primo cavo transpacifico finanziato nel 2011, Alphabet ne ha costruiti altri 17, cinque in più di Meta. Il gruppo francese Alcatel Submarine Networks (ASN), leader europeo nella produzione di cavi sottomarini in fibra ottica, ha stimato che il 70% degli attuali progetti globali è sostenuto dalle Big Tech. Ad esempio, un cavo di 45.000 km che entrerà in funzione nel 2024, che passa dall'Italia, circumnaviga l'Africa e tocca l'India e l'Arabia Saudita, è cofinanziato da Meta. Oppure, nel 2021, è entrato in funzione un cavo sottomarino tra U.S.A. e Francia di Google^[35].

E in questo contesto si inserisce anche la proposta di chi al posto di guardare nelle profondità del mare alza lo sguardo verso il cielo. È il caso di Starlink, il colosso di Elon Musk

chi ha la responsabilità della formazione dei più giovani.

In quest'ambito l'attore pubblico deve giocare un ruolo centrale, in virtù della capacità di coordinamento e di mobilitazione di risorse ed energie. La formazione dei docenti è un obiettivo autonomo, ma è altresì una condizione per il successo dell'attivazione di percorsi scolastici di alfabetizzazione digitale e di sviluppo di competenze in questo senso.

C'è poi l'ambito delle **competenze digitali in ambito lavorativo**, per una formazione che risponda alle sfide di lungo periodo dei mercati del lavoro avanzati. Qui l'ottica è



quella del **life-long learning**

(o formazione continua), che inizia nell'erogazione di servizi per l'infanzia di qualità e prosegue dopo la conclusione degli studi attraverso servizi mirati alla costante riqualificazione delle competenze e delle conoscenze dei lavoratori.

Anche qui lo Stato ha un ruolo decisivo, **a stretto contatto però con l'attore privato**. Il pubblico deve impegnarsi nella **definizione di quadri normativi che mettano al centro la formazione digitale e che pongano obblighi ed incentivi per il raggiungimento di obiettivi misurabili**. Per il privato, invece, la prospettiva dev'essere **incorporare nella formazione obbligatoria anche percorsi che valorizzino le competenze digitali**.

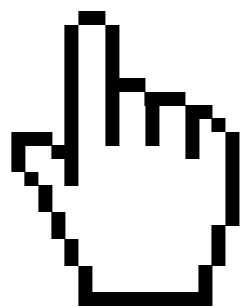
3. La questione delle risorse per finanziare le misure necessarie

Alla luce di questi interventi necessari, si pone un tema di risorse, a fronte di uno spazio fiscale ridotto (o comunque soggetto a vincoli), specialmente nel caso italiano. Per noi, ulteriore debito non è un'opzione, anche per non caricare ulteriormente le generazioni future. Si possono, invece, ricavare risorse aggiuntive per finanziare questi investimenti interpellando quegli attori che dalla transizione digitale hanno estratto enorme valore economico. Nell'ambito dell'OCSE si è raggiunto un accordo globale per la tassazione minima delle grandi multinazionali. L'Italia lo ha implementato e prevede che, dal 2024, aziende con un fatturato oltre i 750 milioni di euro e che operano in Italia non possono pagare meno del 15% di tasse [26].

Il primo passo è **l'effettivo incasso di questo extra-gettito, per poi valutarne un utilizzo destinato al supporto di chi dai benefici della transizione digitale rischia di restare escluso**, soprattutto per via di scarse competenze. Si tratta della medesima logica applicata dal Digital Services Act Europeo, in cui si reperiscono risorse extra dalle grandi piattaforme per finanziare le nuove attività di supervisione a tutela degli utenti^[27].

Il primo passo è **l'effettivo incasso di questo extra-gettito, per poi valutarne un utilizzo destinato al supporto di chi dai benefici della transizione digitale rischia di restare escluso**, soprattutto per via di scarse competenze. Si tratta della medesima logica applicata dal Digital Services Act Europeo, in cui si reperiscono risorse extra dalle grandi piattaforme per finanziare le nuove attività di supervisione a tutela degli utenti^[27].

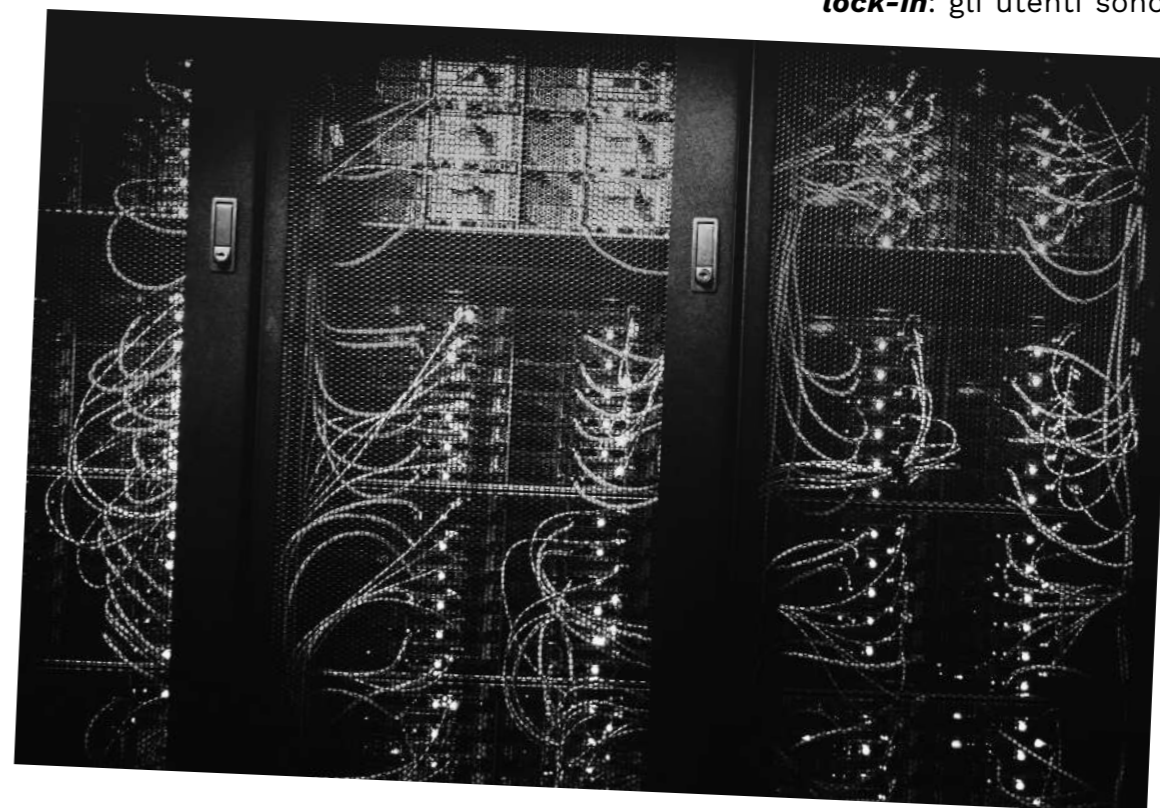
Il primo passo è **l'effettivo incasso di questo extra-gettito, per poi valutarne un utilizzo destinato al supporto di chi dai benefici della transizione digitale rischia di restare escluso**, soprattutto per via di scarse competenze. Si tratta della medesima logica applicata dal Digital Services Act Europeo, in cui si reperiscono risorse extra dalle grandi piattaforme per finanziare le nuove attività di supervisione a tutela degli utenti^[27].



4. L'ostacolo del potere delle grandi piattaforme

È noto come le grandi piattaforme digitali siano aziende multinazionali che spesso riescono a sfuggire dal perimetro stabilito dalle legislazioni nazionali. Un esempio è proprio la tassazione. Risulta, ad esempio, che nel 2021 la Gran Bretagna non sia riuscita ad incassare 2 miliardi di sterline di gettito da parte di un gruppo aziende, tra cui le piattaforme digitali americane, che hanno realizzato profitti operando sul territorio nazionale.

Le Antitrust nazionali cercano di fare la loro parte, senza però avere un impatto a livello sistemico, così come le iniziative delle



procure locali, come ad esempio l'indagine aperta a Milano a carico di Meta, accusata di non aver versato 870 milioni di euro di Iva [29].

Pertanto, **le azioni volte alla riduzione dell'influenza di questi attori non possono che avvenire a livello sovranazionale**. Il contesto europeo è sicuramente un ordine di grandezza più appropriato, anche se sarebbe auspicabile agire a livello ancora più ampio per accrescere l'efficacia, come la vicenda della tassazione minima globale ha dimostrato.

Un secondo problema è legato al **crescente controllo delle Big Tech delle infrastrutture**, in particolare i cavi sottomarini che trasportano quasi la totalità dei dati e delle

informazioni della Rete. Se da un lato questa proliferazione e la diversità delle rotte sono benvenute per migliorare la connettività in tutto il mondo, dall'altro spostano **l'equilibrio di potere concentrando una componente fondamentale dell'infrastruttura globale di base nelle mani delle Big Tech**, i cosiddetti hyperscaler che sono destinati a rimodellare l'ecosistema dei cavi sottomarini e a esercitare un potere crescente sulle opportunità di connessione di interi Paesi e quindi, nei fatti, sulle opportunità di sviluppo delle economie.

Un terzo problema strettamente legato alla questione del potere che le piattaforme hanno sui propri utenti è la tendenza al **lock-in**: gli utenti sono "bloccati" all'interno delle piattaforme, in quanto obbligati a usare determinati servizi esclusivamente su di esse, a scapito di una concorrenza tra i diversi servizi. In sostanza, un utente di Facebook non può interagire direttamente con un utente di YouTube e le attività che conduce in un determinato ambiente virtuale, lì restano e sono a disposizione della piattaforma principalmente per una massiccia estrazione di dati. Per le

e-mail, invece, non è così: un utente con un account Google può comunicare con un utente su Outlook.

Tre sono i principi da sostenere per ridurre il potere delle grandi piattaforme: la **concorrenza**, l'**autodeterminazione** e la **privacy**. Gli ultimi due agiscono a livello individuale, garantendo agli utenti la possibilità di partecipare al mondo digitale al riparo dalle logiche estrattive e orientate alla standardizzazione delle grandi piattaforme. La concorrenza, invece, è un principio sistemico, centrale in questo caso, che agisce nell'ambito delle relazioni tra imprese. Il DMA Europeo si rifà ad esso, richiedendo maggiore interoperabilità tra i servizi di messaggistica delle grandi piattaforme, ma si può fare di più.

Conclusioni

Nel corso degli anni ci si è **progressivamente allontanati** dalla concezione originaria di **Internet** come **aperta e indipendente**. Per recuperare queste dimensioni ed arrivare a considerare la rete come bene comune, due ordini di problemi principali devono essere risolti. Innanzitutto **vanno ridotte le disuguaglianze di accesso e di competenze nell'utilizzo di Internet**. Relativamente all'accesso si è sulla buona strada, ma alcune questioni, come la banda ultra-larga, rimangono irrisolte. Il problema delle competenze è invece molto più profondo, e in alcune dimensioni riguarda anche le fasce di popolazione più giovani.

L'altro ostacolo importante che va affrontato è quello delle grosse **piattaforme digitali**, la cui **influenza va decisamente ridimensionata**. In primis, bisogna fare riferimento a questi attori per reperire le risorse per finanziare gli interventi necessari a colmare i divari prima descritti. Poi, bisogna insistere su concorrenza, autodeterminazione e privacy per circoscriverne il potere.

Principali iniziative esistenti

L'attenzione ai temi di interesse di questo policy brief è già in buona misura diffusa a vari livelli politici e istituzionali.

A livello **europeo** sono in corso iniziative di sensibilizzazione sul tema delle competenze: la principale è il **Digital Education Action Plan** (2021-2027)^[1], che ambisce a definire una visione comune circa un'educazione digitale di alta qualità, inclusiva e accessibile. Ciò si colloca nel quadro più ampio delle strategie della Commissione Europea in riferimento a:

1. Una delle sei priorità programmatiche, "A Europe fit for the Digital Age";
2. Il *Next Generation EU* e i piani nazionali ad esso collegati.

A livello **nazionale**, l'Italia ha poi sviluppato in questo quadro l'iniziativa "Repubblica Digitale"^[2] che ha un riscontro operativo nella **Strategia Nazionale per le Competenze Digitali**^[3]. Questo documento ha come obiettivo:

1. L'abbattimento dell'analfabetismo digitale;
2. La diffusione delle competenze digitali di base;
3. La riduzione dei divari di genere, generazione e territorio;
4. L'incremento nell'utilizzo dei servizi pubblici digitali.

Anche il PNRR mette in campo le risorse per poter affrontare diverse delle questioni precedentemente analizzate. Tra le altre cose, le Regioni e le Province Autonome hanno a disposizione **135 milioni di euro per promuovere l'inclusione digitale** attraverso una rete di punti di facilitazione digitale. L'obiettivo è di raggiungere almeno 2 milioni di cittadini entro il 2026^[4].

Relativamente al ruolo pervasivo delle piattaforme digitali, L'UE ha recentemente adottato il DSA e DMA, cercando di disegnare un nuovo approccio per la tutela degli utenti online e per incrementare la competizione nel digitale.

Nonostante queste meritevoli iniziative, si deve fare di più per affrontare le problematiche precedentemente analizzate.

Proposte

1. Intervenire sulla norma: inserire in costituzione il diritto all'utilizzo di internet

La costituzionalizzazione del diritto all'accesso di Internet è tema in discussione da anni [21], che ha visto un passaggio intermedio nel 2015 con l'approvazione della Dichiarazione dei diritti in Internet. Serve fare un passo ulteriore e **inserire nella Costituzione il diritto all'utilizzo di Internet**. Ciò sancirebbe un importante passaggio nel riconoscimento dell'uso della rete come questione strettamente legata all'inclusione sociale, **augmentando il suo valore politico e la coerenza di azioni concrete da parte dello Stato**.

Esempi dal mondo:

A livello comunitario, il diritto di accesso all'Internet aperta si sostanzia con il Regolamento 2120, che stabilisce anche la neutralità della rete, cioè l'obbligo per gli operatori che gestiscono la rete di non effettuare discriminazioni o interferire sul traffico di dati [36]. In Francia, il Consiglio Costituzionale ha stabilito che l'accesso a Internet è un diritto fondamentale che non può essere ingiustamente limitato da alcuna autorità. Di fatto, però, la sola Grecia in Europa ha nella propria Costituzione un articolo dedicato a questo tema [37].

2. Mettere in pratica la norma: ridurre i divari di accesso

Garantire le condizioni per l'accesso alla rete

Le istituzioni pubbliche devono garantire le condizioni di accessibilità alla rete per i cittadini attraverso il superamento delle barriere di carattere tecnologico ed economico, rafforzando da un lato i punti di accesso pubblici gratuiti nei territori e dall'altro supportando i cittadini esclusi dalla rete per motivi economici.

Esempi dal mondo:

La **Svezia** ha attuato il diritto di accesso ad Internet affiancando al Regolamento 2120, definito a livello Europeo, una specifica regolamentazione che stabilisce il diritto di accesso ad Internet come Servizio Universale. Ciò prevede che ciascuna abitazione o attività commerciale possa richiedere un supporto economico variabile tra

EUR 500 ed EUR 40.000 per dotarsi di una connessione Internet adeguata. La stessa regolamentazione fissa degli standard che definiscono l'adeguatezza di una connessione: almeno 10 Mbps in download^[36].



Portare la banda-ultra larga nelle aree bianche

Le istituzioni pubbliche italiane stanno affrontando il tema dell'accesso alla rete delle aree marginali, quelle meno densamente abitate e paesaggisticamente più complesse^[8]. In questo caso l'obiettivo è avere più risorse **portare la banda ultra-larga anche nelle aree bianche**, le zone meno abitate dove non arrivano gli operatori commerciali, che invece stanno predisponendo l'infrastruttura nelle aree più densamente abitate.

Esempi dal mondo:

La **Gran Bretagna** ha anch'essa un piano per la diffusione nelle aree rurali dei servizi di banda ultra-larga. In più, con il servizio Fastershire, le amministrazioni locali britanniche finanziano l'installazione di antenne, router e coprono i costi di attivazione per quelle aree con velocità di connessione inferiore ai 30Mbps in download. Il pagamento mensile dell'abbonamento è poi a carico degli utenti. Il servizio è considerata una soluzione provvisoria in attesa che il Governo centrale arrivi con la fibra. [38]

3. Mettere in pratica la norma: ridurre i divari di competenze

Il settore pubblico: applicare il principio della "formazione dei formatori"

Per quanto riguarda i divari di alfabetizzazione dei nativi digitali per un utilizzo consapevole della rete e degli strumenti digitali, le istituzioni europee si stanno già impegnando. A livello nazionale, bisogna **puntare sul concetto di "insegnare agli insegnanti", sfruttando il materiale già messo a disposizione dall'Unione Europea**. In particolare, serve promuovere:

- La valutazione delle competenze digitali per insegnanti^[12]
- Lo scambio di competenze digitali tra insegnanti^[13]
- L'adattamento dell'insegnamento secondo le linee guida per l'insegnamento del digitale agli studenti^[14]

Il settore privato: introdurre la formazione aziendale obbligatoria per le competenze digitali

In riferimento alla questione del gap di competenze digitali nel mondo del lavoro si deve andare verso un'inclusione obbligatoria della formazione nei processi aziendali, come fatto per la sicurezza sui luoghi di lavoro. In questo modo ci si occuperà veramente del tema. Certamente il pubblico deve avere un ruolo normativo centrale, ma il privato può iniziare in questo senso. Si può, dunque, **inserire obbligatoriamente, prima a livello aziendale e poi legislativo, la formazione digitale tra i compiti delle imprese**, partendo da due obiettivi concreti:

- **L'analisi biennale strategica degli effetti della digitalizzazione sulle proprie attività e la propria forza lavoro**
- **L'inclusione di due settimane di formazione annuali per tutti i collaboratori sulla base delle analisi strategiche**

4 Bilanciare il potere delle grandi piattaforme per ridurre la dipendenza e il controllo nell'accesso e nell'uso della rete

Aumentare la competitività nella gestione dell'infrastruttura sottomarina

A livello nazionale, o comunitario, bisogna disincentivare l'ulteriore diffusione di cavi sottomarini gestiti da singoli operatori privati o gruppi eccessivamente ristretti. Una soluzione è **aumentare l'eterogeneità all'interno dei consorzi che gestiscono queste infrastrutture**. Includendo nei consorzi sia attori pubblici che attori privati afferenti a diverse aree geografiche, si può limitare un'ulteriore concentrazione di potere nella gestione della rete e contribuire a scardinare le posizioni dominanti attualmente guadagnate soprattutto dalle Big Tech.

Esempi dal mondo

In generale, la regolamentazione internazionale per la protezione e gestione dei cavi sottomarini è datata, dato che fa ancora ampio riferimento ai principi sanciti nel 1884 per la protezione dei cavi del telegrafo [39]. Evidentemente, mancano riferimenti specifici agli sviluppi più recenti di questa infrastruttura, la cui gestione è diventata anche una questione geopolitica [40]. Da alcune indiscrezioni trapelate dalla Commissione Europea, sembra che

l'Europa tornerà ad occuparsi del tema tra il 2024 e il 2025. L'obiettivo è stimolare la creazione di infrastrutture sottomarine europee che rendano il vecchio continente meno dipendente dalle soluzioni private o controllate da altri stati^[41].

Stabilire la federazione tra i social network per una maggior concorrenza contro il potere delle grandi piattaforme

In aggiunta alle attuali richieste del *Digital Market Act* europeo, si dovrebbe **definire un framework interoperabile, inizialmente a livello europeo, e poi globale per incrementare le possibilità degli utenti e ridurre quelle delle grandi piattaforme digitali su tutti i social network**^[23, 24, 25]. In altre parole, si tratta di predisporre i vincoli normativi necessari per offrire una soluzione al problema del lock-in degli utenti, attraverso la creazione di una federazione tra i social network che garantisca interoperabilità per aumentare la concorrenza.



Esempi dal mondo:

Esistono social network alternativi, come Mastodon (simile all'ex Twitter) o PeerTube (simile a YouTube) che sono interoperabili grazie allo standard ActivityPub. Con questa soluzione, gli utenti sono più padroni delle proprie azioni online, che non sono soggette alle politiche di una singola piattaforma e alla sua logica estrattiva. Tuttavia, una migrazione di massa dei miliardi di utenti attualmente attivi sulle grandi piattaforme come Facebook o Instagram non è immaginabile, per questo serve stabilire per legge l'interoperabilità rispetto alle piattaforme esistenti.

Fonti, bibliografia, multimedia

- [1] <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital-education/action-plan>
- [2] <https://repubblicadigitale.innovazione.gov.it/it/>
- [3] <https://docs.italia.it/italia/mid/strategia-nazionale-competenze-digitali-docs/it/1.0/index.html>
- [4] <https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/al-via-la-rete-dei-punti-di-facilitazione-digitale/>
- [8] <https://bandaultralarga.italia.it/aree-bianche/obiettivi/>
- [9] <https://southworking.socialgreenhub.org/>
- [10] <https://www.farfalleincammino.org/iniziativa/smart-working/>
- [11] <https://www.scuoladigitalecisco.it/cybersecurity-scholarship-italia/>
- [12] <https://educators-go-digital.jrc.ec.europa.eu/>
- [13] <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f2715d3b-c1e5-11ec-b6f4-01aa75ed71a1/language-en>
- [14] <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a224c235-4843-11ed-92ed-01aa75ed71a1/language-en>
- [15] <https://www.tech7sansiro.com/su-di-noi/>
- [16] <https://www.istat.it/it/archivio/280052>
- [17] <https://www.istat.it/it/archivio/285936>
- [18] https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_public_corporations_by_market_capitalization
- [19] Chenou, J. M., & Radu, R. (2019). *The "Right to Be Forgotten": Negotiating Public and Private Ordering in the European Union. Business and Society*, 58(1), 74–102. <https://doi.org/10.1177/000765031717720>
- [20] <https://hbr.org/2022/01/can-big-tech-be-disrupted>
- [21] <https://www.iusinitinere.it/diritto-di-accesso-ad-internet-e-costituzione-31496>
- [23] https://www.technologyreview.com/2023/10/17/1081194/how-to-fix-the-internet-online-discourse/?utm_source=substack&utm_medium=email
- [24] <https://www.theverge.com/2023/4/20/23689570/activitypub-protocol-standard-social-network>
- [25] Ancona, Lorenzo (2023), "Se Internet non è più di nessuno", *Artifacts*.
- [26] <https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/big-tech-tassazione-al-15-il-governo-passa-allazione-ecco-il-decreto/>
- [27] <https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/digital-services-act-ecco-le-regole-per-la-tassazione-delle-big-tech/>
- [28] <https://www.agendadigitale.eu/mercati-digitali/big-tech-niente-puo-scalfirne-il-potere-quali-alternative-a-unantitrust-ormai-inadeguato/>
- [29] https://www.corriere.it/economia/aziende/23-febbraio_22/meta-indagata-evasione-fiscale-procura-milano-870-milioni-iva-non-versata-c4aafca4-b2c0-11ed-ab25-c6bbd9a5a3ea.shtml
- [30] van Dijk, J. (2020). *The digital divide*. Cambridge, UK: Polity Press.
- [31] <https://www.govtech.com/question-of-the-day/how-much-would-it-cost-worldwide-to-lose-the-internet-for-one-day>
- [32] <https://blogs.worldbank.org/digital-development/can-internet-access-lead-improved-economic-outcomes>

- [33] <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-07/undp-the-human-and-economic-impact-of-digital-public-infrastructure-final.pdf>
- [34] <https://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/cavi-sottomarini-cosi-lingresso-degli-ott-cambia-il-business-gli-sviluppi-da-monitorare/>
- [35] <https://www.submarinecablemap.com/submarine-cable/dunant>
- [36] Gambino, Alberto e Giarda, Raffaele (2021) *L'accesso ad Internet come diritto*
- [37] <https://www.itu.int/en/mediacentre/Pages/PR-2022-09-16-Internet-surge-slows.aspx>
- [38] <https://www.fastershire.com/rollout/digital-household-grant/>
- [39] <https://theconversation.com/laws-governing-undersea-cables-have-hardly-changed-since-1884-tonga-is-a-reminder-they-need-modernising-175312>
- [40] <https://www.reuters.com/investigates/special-report/us-china-tech-cables/>
- [41] <https://www.politico.eu/article/eu-looks-to-boost-secure-submarine-internet-cables-in-2024/>

Come citare il Policy Brief

"Dario Pizzul, Luca Novelli, supervisione Stefano Quintarelli, *La rete come bene comune*, Research Series, Policy Brief 05/2023"



Fondazione
Giangiacomo
Feltrinelli



Viale Pasubio 5,
Milano



[fondazionefeltrinelli.it](https://www.fondazionefeltrinelli.it)



**POLICY
BRIEF
2023**