POLITECNICO DI MILANO

Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

CAMERA DI COMMERCIO MILANO

LABORATORIO DI POLITICHE SOCIALI

Sviluppo economico ed integrazione sociale in Europa. Politiche urbane a confronto

Quinto rapporto su Milano sociale

a cura di Costanzo Ranci

Gennaio 2013

INDICE

1. SVILUPPO ECONOMICO E INTEGRAZIONE SOCIALE IN EUROPA. LE POLITICHE URBANE IN PROSPETTIVA COMPARATA, *di Roberta Cucca e Costanzo Ranci*

1. Introduzione 10

2. Tra competitività e coesione sociale: due politiche come terreno di prova 11

3. Città strette tra la corsa per la competitività internazionale e nuovi problemi di coesione sociale 14

4. I diversi contesti istituzionali: l'autonomia locale 19

5. Le politiche di housing: strategie politiche e tendenze principali 20

6. Le politiche per una "buona occupazione" 24

7. Competitività economica e coesione sociale nelle politiche urbane: una conclusione 27

8. Cosa può imparare Milano? 29

9. Bibliografia 36

2. BARCELLONA, *di Ana Belén Cano, Marc Pradel, Marisol García*

1. Introduzione 40

1.1 Breve inquadramento storico 40

2.2 Struttura della *governanc*e multilivello 43

2. Misure per favorire l'accesso alla casa. 47

2.1 L'arena politica: coalizioni di attori e agenda politica 47

2.2 I contenuti delle politiche 49

2.3 Caso di studio: le politiche abitative e il rinnovamento urbano nella zona est di Barcellona 51

3. Strategie di promozione della qualità del lavoro 56

3.1 L'arena politica: gli attori, le coalizioni e l'agenda politica 56

3.2 I contenuti delle politiche 59

3.3 Caso di studio: i programmi PQPI 66

4. Conclusioni 70

5. Bibliografia 73

5.1 Sitografia 74

3. COPENHAGEN, *di Hans Thor Andersen*

1. Introduzione 76

2. Housing e politiche urbane 81

2.1 Introduzione 81

2.2 Housing a Copenhagen 81

2.3 Un master plan per il social housing 84

2.4 Politiche per i distretti svantaggiati 85

2.5 Alloggi a prezzi accessibili ("Billige boliger") a Copenhagen 86

2.6 Un tipico esempio di rinnovamento urbano 88

3. Occupazione 89

3.1 Le politiche del mercato del lavoro 94

4. Copenhagen 95

4.1 La politica economica locale a Copenhagen 96

4.2 Zone creative 97

5. Conclusione 99

6. Bibliografia 101

4. LIONE, *di Rémi Dormois, Deborah Galimberti, Gilles Pinson*

1. Oggetto della ricerca 104

1.1 Il dibattito sulla crisi economica e sulla coesione sociale: le sfide per i governi urbani (GU) 104

1.2 La politica urbana in Francia 105

2. Caso studio Lione: Introduzione 108

2.1 Caratteristiche socio-economiche 108

2.2 Contesto storico: una città che aspira a competere in Europa 111

3. Misure per l'accesso alla casa 112

3.1 Un forte impegno per la produzione di social housing e di social mix 112

3.2 Uno dei principali strumenti per le politiche: Il programma di housing locale (Programme Local del'Habitat) 113

3.3 Il distretto di Gerland, un progetto urbano integrato di sviluppo economico e sociale 118

3.4 Risultati ed effetti socio-economici 122

4. Strategie di protezione/promozione di lavori di "buona qualità" 123

4.1 Un groviglio di funzioni e attori, con un ruolo di impulso del Consiglio Regionale 123

4.2 Contenuti delle politiche 127

4.3 Caso di studio: allineare sviluppo economico e coesione sociale, nuove partnership per la promozione dell'occupazione 138

4.4 Risultati ed effetti socio-economici 139

5. Conclusioni generali 141

6. Bibliografia 142

6.1 Sitografia 143

7. Elenco delle interviste 144

8. Elenco delle abbreviazioni (selezione) 145

5. MANCHESTER, *di Nicola Headlam e Alan Harding*

1. Introduzione 148

2. Contesto: creare autonomia metropolitana. 149

3. Crisi immobiliare, leve locali e risposta : il Manchester Mortgage 154

3.1 Approcci precedenti all'Housing: Manchester Salford Pathfinder Housing Market Renewal 158

3.2 Conclusione 161

4. Crisi dell'occupazione, leve locali e risposte : Il Manchester Apprenticeship Guarantee 161

4.1 City Deal and Manchester Apprentice Guarantee 164

4.2 Conclusione 166

5. Affrontare il vuoto delle politiche urbane nei settori dell'housing e delle competenze? 166

6. Bibliografia 167

7. Glossario delle politiche 169

6. MILANO, *di RossanaTorri*

1. Intro. Milano, 1993-2011. Disconnessioni tra dinamismi urbani e politiche pubbliche 174

2. La rigenerazione urbana a "leva immobiliare". Il dinamismo milanese tra sperimentazione e assenza di un quadro di riferimento per le trasformazioni 179

2.1 La prima fase delle trasformazioni: nuove regole per operatori tradizionali 182

2.2 Micro e macro trasformazioni in un quadro frammentato e l'ascesa della finanza immobiliare 184

2.3 Gli impatti. Chi può ancora abitare a Milano? Problemi di *affordability* tra crisi e disallineamento tra domanda e offerta 187

3. Le politiche urbane per lo sviluppo economico e la "buona occupazione": Milano nel quadro italiano 198

3.1 La struttura economica milanese di fronte alla crisi 200

3.2 La regolazione pubblica delle politiche per l'occupazione, la crisi e gli sviluppi recenti in Lombardia e a Milano 202

3.3 Processi economici e sociali in cerca di politiche pubbliche. Il caso della moda a Milano 205

4. Conclusioni 214

5. Bibliografia 217

7. MONACO, *di Alain Thierstein,Irina Auernhammer*

1. Misure per il rafforzamento dell'accesso alla casa. I principali programmi urbani o gli interventi recentemente adottati a livello cittadino 224

1.1 Introduzione e contesto dello strumento di sviluppo urbano `PERSPECTIVE MUNICH` 224

1.2 Struttura del `PERSPECTIVE MUNICH` 227

1.3 Valutazione e aggiornamento di `PERSPECTIVE MUNICH` 229

2. Politiche promosse per mantenere il mercato immobiliare a prezzi accessibili o programmi finalizzati all'integrazione sociale 231

2.1 Strumenti di base a disposizione del Comune per regolamentare l'uguaglianza sociale..... 231

2.2 Principi e progetti che favoriscono lo sviluppo abitativo 234

3. Strategie di protezione/promozione dei lavori di "buona qualità". Orientamento generale per la promozione dell'occupazione a Monaco in settori che dovrebbero creare nuovi posti di lavoro 240

3.1 Introduzione e contesto della struttura economica di Monaco..... 240

3.2 I principi fondamentali della politica del mercato del lavoro di Monaco..... 244

4. Le politiche più rilevanti e gli interventi a sostegno di questi settori 247

4.1 Programmi finalizzati a promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro 247

4.2 Programmi per micro, piccole e medie imprese 250

4.3 Caso di studio emblematico di intervento locale 253

5. Considerazioni finali 256

6. Bibliografia 258

1. SVILUPPO ECONOMICO E INTEGRAZIONE SOCIALE IN EUROPA. LE POLITICHE URBANE IN PROSPETTIVA COMPARATA

1. Introduzione

Il rapporto su Milano Sociale che qui presentiamo riprende e sviluppa la ricerca svolta nel 2011 in cui Milano era stata confrontata con altre cinque città europee di pari grado, anche se non sempre di analoga importanza economica e politica: Barcellona, Copenaghen, Lione, Manchester e Monaco. Nel rapporto del 2011 le cinque città erano state analizzate sotto il profilo sociale ed economico, allo scopo di evidenziare punti di tensione e problemi emergenti all'incrocio tra i processi di globalizzazione economica (da cui tutte le città considerate sono fortemente influenzate) e quelli della coesione sociale (connessi all'aumento delle disuguaglianze sociali, alla crescita della vulnerabilità, all'importanza acquisita dalla qualità sociale delle città anche come fattore di competitività).

Nel Rapporto su Milano Sociale del 2012 l'attenzione resta sulle stesse città, ma cambia la prospettiva analitica. Dai problemi si passa infatti a considerare le soluzioni. In tutte queste città, come vedremo, seppure con approcci diversi, ai problemi emergenti si è cercato di dare risposta attraverso specifiche politiche. È di queste politiche, di quella che potremmo chiamare la reazione delle città, che rende conto questo rapporto. Il quale, cadendo in anni di profonda crisi sociale ed economica, offre quindi un resoconto anche di come i governi urbani di queste sei grandi città europee hanno affrontato le conseguenze della crisi sul loro territorio e sulla loro popolazione.

Nella necessità di dover circoscrivere il campo, l'attenzione è stata focalizzata su due temi principali, come vedremo meglio successivamente.

Il primo tema è legato alle politiche urbane che si occupano del riemergere dei problemi abitativi nelle grandi città. In questa analisi saranno prese in considerazione le strategie di pianificazione della città e le specifiche politiche di *housing*. Queste politiche possono essere considerate uno degli interventi più importanti che i governi urbani possono adottare per promuovere l'attrattività e la competitività economica delle città. Esse hanno comunque effetti notevoli anche sulle disuguaglianze territoriali e sulla possibilità per i gruppi a basso reddito di avere accesso ad un'abitazione sostenibile in città. Come il rapporto precedente aveva chiarito, infatti, tutte le città considerate hanno conosciuto, già dagli anni Novanta e sino al precipitare della crisi attuale, un intenso aumento dei prezzi della casa, a cui si è accompagnata una contrazione progressiva sia del mercato dell'affitto che delle abitazioni a canone sociale. All'aumento dei prezzi della casa ha corrisposto una polarizzazione sociale, determinata dalla contemporanea concentrazione di una nuova élite urbana nei centri urbani e dalla dispersione nelle aree periferiche dei ceti a reddito più basso. Risultò anche indubbio che questo processo, che per alcuni corrisponde ad un rinnovo e ad una valorizzazione dei centri urbani, ha contribuito nel tempo all'aumento delle disuguaglianze economiche e spaziali, e più in generale ad aumentare gli squilibri sociali ed economici. Misure finalizzate a facilitare l'accesso alla casa per i redditi medio-bassi costituiscono dunque non solo un modo per limitare le disuguaglianze sociali e territoriali, ma anche per evitare lo svuotamento delle città centrali e l'auto-segregazione delle nuove élite urbane, nonché per mantenere un tessuto sociale ed insediativo misto. Su questo aspetto molte città europee hanno avviato politiche, tra cui alcune tra quelle da noi considerate. Il rapporto dunque non solo presenta lo stato dell'arte in queste città, ma anche documenta quali sono le iniziative più interessanti, utili per immaginare anche a Milano politiche capaci di invertire le tendenze in corso.

Il secondo aspetto critico riguarda le strategie per promuovere la competitività economica e gli effetti sul mercato del lavoro. La ricerca economica e sociale ha dimostrato che, in molte città, l'impatto positivo più importante dell'accresciuta competitività economica sulla coesione sociale urbana è stata la creazione di nuovi posti di lavoro e un aumento del livello di occupazione. La crisi degli ultimi anni ha avuto sicuramente un impatto molto grave sull'occupazione in tutte le città da noi considerate, anche se la misura di tale impatto è stata molto diversa. Ma, già prima della crisi, il precedente rapporto aveva mostrato che parte dell'occupazione creata negli ultimi dieci anni era caratterizzata da bassi salari, elevata precarietà, aumento dei dualismi tra posizioni ad elevata qualificazione e lavoro a bassa qualificazione. Ci si è chiesti allora se e come le città intervenivano, direttamente o indirettamente, in questo campo, promuovendo nuove forme di occupazione, sostenendo i percorsi dalla scuola al lavoro, accompagnando il reingresso nel mercato del lavoro della manodopera disoccupata. Ma anche sostenendo la competitività e l'occupazione dei settori con maggiore potenziale di crescita, e connettendo i sostegni alle imprese con misure di sostegno di attivazione e di incentivazione alla creazione di nuovi posti di lavoro. Anche su questo piano le nostre città hanno mostrato un notevole attivismo, che viene presentato e discusso nel rapporto che segue.

2. Tra competitività e coesione sociale: due politiche come terreno di prova

Il rapporto tra competitività e disuguaglianza sociale è stato esaminato, nelle sei città considerate, focalizzandosi su due temi specifici: *a)* le misure finalizzate allo sviluppo economico e alla promozione dell'occupazione, *b)* le politiche di housing e di pianificazione territoriale.

Sviluppo economico e politica del mercato del lavoro

Comprendere il ruolo delle politiche urbane nel promuovere la competitività economica e gli effetti di queste politiche sulle diseguaglianze sociali non è semplice. La prima ragione è che, tradizionalmente, gli scienziati sociali ed economici che hanno analizzato la competitività economica hanno prestato maggiore attenzione al livello nazionale, ignorando il livello locale o urbano di analisi. Questo è in parte dovuto alla rilevanza del livello sovranazionale e nazionale di governo nelle politiche per favorire la crescita economica. Tuttavia, nel corso degli ultimi decenni le città hanno dovuto svolgere un ruolo sempre più importante nel promuovere la competitività locale, mentre la loro capacità di condizionare lo stato delle disuguaglianze sociali è stata indebolita dall'inerzia o dal ridimensionamento del welfare state. Questo cambiamento degli equilibri ha reso il rapporto tra queste due dimensioni una questione non solo difficile da affrontare, ma anche ardua da indagare.

Per capire in che modo la competitività viene oggi promossa a livello urbano, è importante considerare non solo le funzioni svolte dal settore pubblico, ma anche le varie forme di negoziazione e di partnership con gli attori del settore privato. Questo richiede una comprensione molto più complessa della governance locale, essendo la competitività un obiettivo che il settore pubblico non è in grado di raggiungere da solo (Stone, 1993; Molotoch, 1976).

I risultati di queste interazioni hanno in parte influenzato i diversi modelli di specializzazione economica urbana, in particolare attirando capitale extra-locale attraverso investimenti infrastrutturali per

la connettività, il rinnovamento urbano e le politiche di sostenibilità, gli interventi culturali e di *housing* per attrarre la classe creativa o i turisti, la pianificazione urbana e gli investimenti per lo sviluppo dell'economia della conoscenza. Il modello di sviluppo economico delle città ha avuto ripercussioni sulla loro struttura occupazionale, contribuendo anche a determinare specifiche forme di disuguaglianza sociale ed economica.

In questo contesto, la nostra ricerca ha cercato di comprendere in primo luogo non solo i risultati di questi interventi in termini di crescita economica, ma anche i loro effetti sulla struttura occupazionale, con riferimento al livello di occupazione promosso, alla qualità dei posti di lavoro creati e all'impatto dell'attuale crisi economica.

Il concetto di qualità del lavoro è complesso, ma è fondamentale all'interno della nostra analisi. Secondo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, la qualità del lavoro riguarda molti aspetti, come la protezione e la sicurezza del reddito, la qualità della partecipazione al mercato del lavoro, e l'inclusione nella società. La Commissione Europea afferma che si tratta di un concetto sia relativo che multidimensionale: buoni posti di lavoro devono significare pari opportunità, un'organizzazione buona e flessibile che consenta una migliore conciliazione tra lavoro e vita personale, un apprendimento permanente, salute e sicurezza sul luogo di lavoro, la partecipazione dei dipendenti e la diversità nella vita lavorativa. Tenendo conto anche della dimensione economica della qualità del lavoro, come ad esempio i salari, le indennità accessorie, la regolarità o l'intermittenza, Kalleberg (2011, 9) definisce buono un lavoro che: a) offre utili relativamente elevati e opportunità di loro aumento nel tempo; b) fornisce indennità accessorie e protezioni sociali adeguate; c) consente al lavoratore opportunità di autonomia e di controllo delle attività lavorative; d) fornisce al lavoratore una certa flessibilità e controllo sulla programmazione e sui termini dell'occupazione; e) fornisce al lavoratore un certo controllo sulla cessazione del lavoro. Anche se questo è un concetto complesso da analizzare, la nostra indagine ha tenuto conto della qualità dei posti di lavoro creati attraverso le politiche urbane che favoriscono la crescita economica della città, al fine di capire se questi interventi sono stati in grado di promuovere un mercato del lavoro che ha un impatto positivo sulla disuguaglianze economiche e sociali, o al contrario che favorisce i processi di polarizzazione.

Pianificazione urbana e politiche di housing

Le principali strategie di pianificazione impiegate dalle istituzioni urbane e locali per promuovere la crescita urbana sono: a) gli investimenti in infrastrutture, i sussidi e la semplificazione normativa per gli imprenditori edili e le imprese (ad esempio sviluppo office-led, centri commerciali, impianti sportivi, il raggruppamento di società collegate), che spesso forniscono soluzioni abitative costose per la classe medio-alta; b) i grandi interventi di riqualificazione urbana in quartieri degradati o strategie di riqualificazione di aree industriali dismesse, in grado di fornire il giusto ambiente urbano per la classe creativa "necessaria" per un nuovo sviluppo economico della città. Tuttavia, le conseguenze di questi progetti per l'equità territoriale non sono state prese molto spesso in seria considerazione.

Come sostenuto da Fainstein (2010), il primo importante effetto possibile di tali politiche in termini di equità sociale è stato l'uso dei fondi pubblici a favore degli investimenti privati, che ha contribuito a processi di mercato piuttosto che a fini collettivi. Questo cambiamento nella pianificazione urbana è stato un importante fattore per il calo degli investimenti negli interventi comunali e di social housing, con effetti negativi in termini di redistribuzione sociale. Anche se queste strategie possono dipendere prevalentemente

dal governo nazionale, le disparità nel livello di accesso alla casa tra le città all'interno dello stesso paese mostrano che i modelli urbani di sviluppo locale hanno un certo grado di autonomia.

Inoltre, a partire dagli anni settanta, questo tipo di politiche è stato accusato di favorire la *gentrification* (Smith, 1979), aumentando il valore degli immobili e attirando la presenza di gruppi della classe media negli ex quartieri operai. Le politiche di rinnovamento urbano, secondo Smith (1996), hanno contribuito all'aprirsi di un crescente "rent gap" che è stato sfruttato dalle azioni di capitale immobiliare, dagli agenti immobiliari, dagli imprenditori edili e simili, che hanno ristrutturato, o riabilitato e gentrificato, abitazioni sottovalutate all'interno delle città a scopo di lucro. Nelle parole di Smith, la gentrificazione rappresenta "un ritorno al movimento della città col capitale, non con le persone "(Smith, 1979).

Come risultato finale, questo ha portato non solo al trasferimento dei gruppi sociali più svantaggiati, ma anche a una generale mancanza di soluzioni abitative a prezzi accessibili per la restante parte della popolazione a medio-basso reddito.

Le politiche urbane intese per gestire queste "conseguenze impreviste" sono state molto rare e dai risultati incerti. In alcune città, ai grandi imprenditori edili privati è stato chiesto di includere una proporzione di unità per i residenti a basso reddito, al fine di aumentare la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili. Si è trattato anche di un modo di creare più "comunità miste ed equilibrate"; tuttavia, alcuni studiosi (Arbaci, Rae 2010) hanno sostenuto che ciò abbia portato a un forte processo di urbanizzazione, con una bassa produzione di alloggi a prezzi accessibili. Inoltre, per quanto riguarda il mix sociale, ciò ha portato a gravi situazioni di stigmatizzazione e di segregazione dei gruppi sociali a basso reddito concentrati in piccole comunità (Arbaci, Rae 2010).

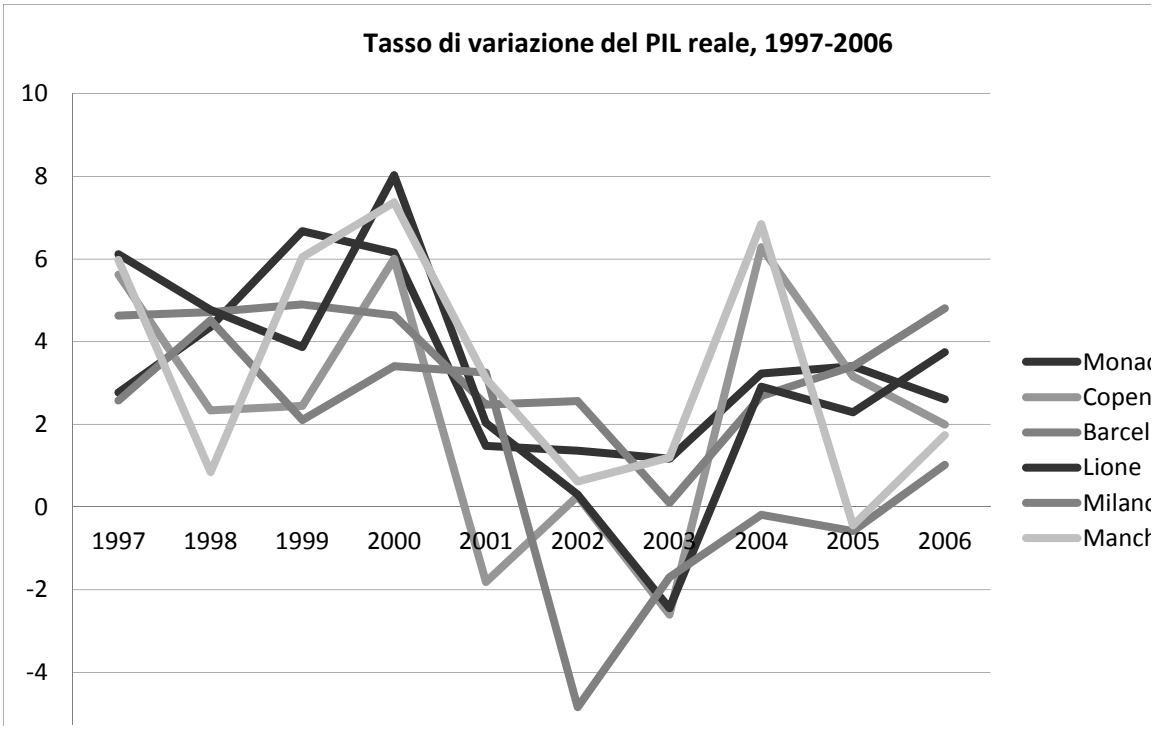
Altri interventi pubblici sono stati volti a sostenere le associazioni di housing sociale, al posto di un coinvolgimento diretto (e più costoso) degli enti pubblici nella fornitura di alloggi; i sussidi pubblici alle organizzazioni no-profit o agli imprenditori privati ora costituiscono il mezzo principale per rendere disponibili nuovi alloggi a prezzi accessibili (Van Kempen et al., 2005). Tuttavia, di solito i proprietari privati hanno maggiore libertà di discriminare gli inquilini più problematici, come ad esempio le persone con disabilità mentali, nonché di definire "quote" per gli immigrati di recente arrivo (Agustoni et al., 2012).

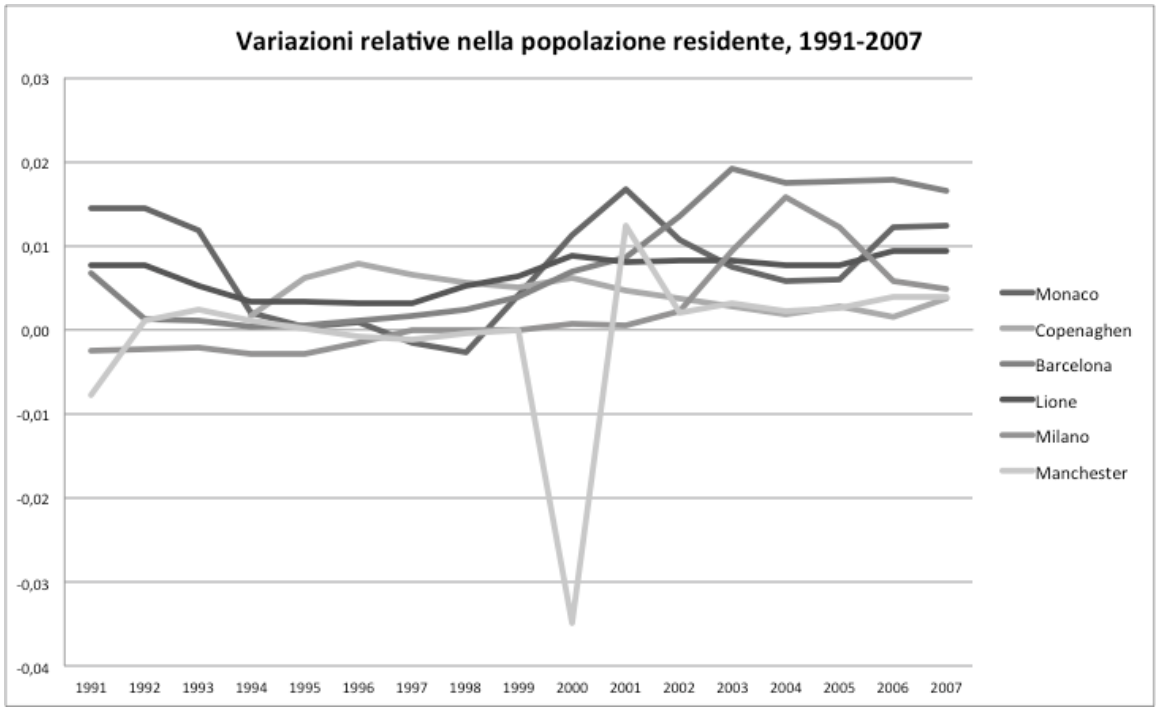
Inoltre, sono state introdotte strategie per il controllo e il sostegno degli affitti in modo da evitare processi forti di spostamento della popolazione dai quartieri gentrificati. Tuttavia, queste strategie hanno spesso prodotto effetti limitati a causa della carenza di fondi pubblici disponibili per questi programmi. Anche il sostegno alla proprietà della casa, in questo periodo di crisi finanziaria e di crisi del mercato immobiliare, ha portato a enormi problemi economici per le persone che non sono in grado di permettersi i mutui e le spese di proprietà.

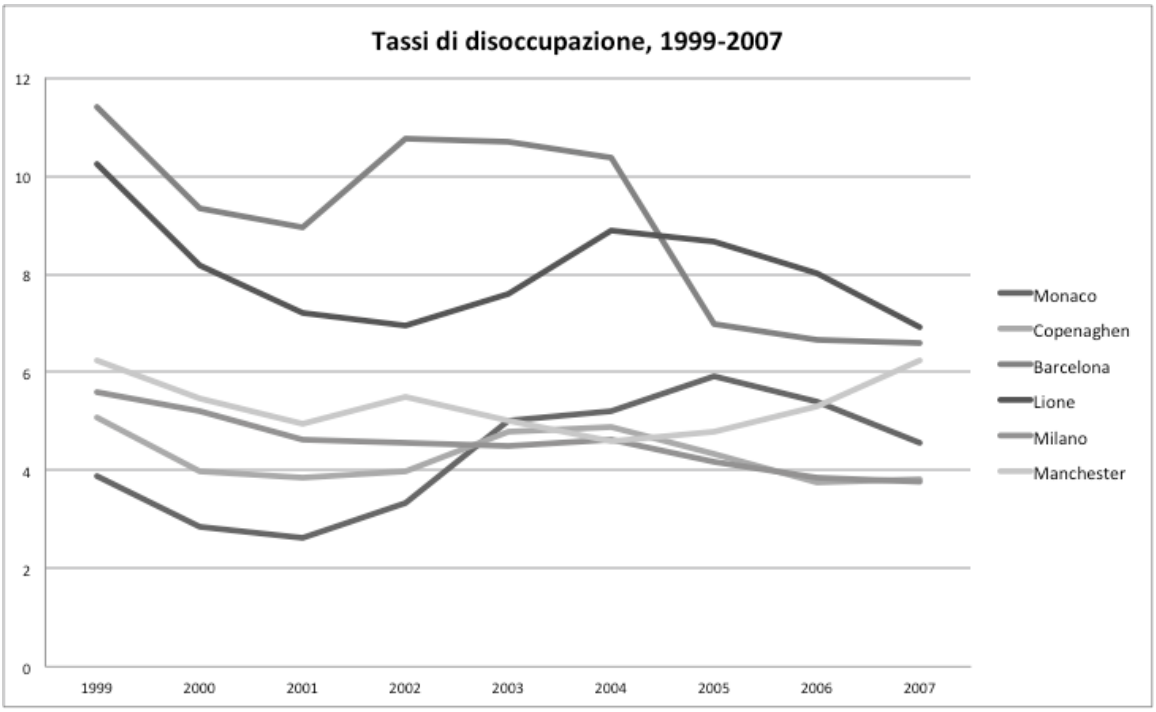
Anche se le politiche riguardanti questi problemi non hanno invertito le tendenze dominanti verso la gentrificazione e il trasferimento della popolazione più povera dai centri urbani, in alcune città le istituzioni pubbliche hanno deciso di ri-cominciare a sostenere l'offerta di alloggi pubblici, o hanno introdotto nuovi meccanismi per rendere più efficaci alcuni degli interventi già menzionati. All'interno di questo ambito di analisi, lo scopo della ricerca è quello di capire come i governi urbani delle nostre città hanno affrontato questa sfida e quali sono stati gli effetti più importanti.

3. Città strette tra la corsa per la competitività internazionale e nuovi problemi di coesione sociale

Tutte le sei città considerate hanno conosciuto una crescita economica rilevante fino alla crisi, con tassi positivi di crescita del PIL reale spesso superiori al 2% su base annua. Con alcune eccezioni, anche le tendenze demografiche sono state positive fino al 2007, il che mostra una forte attrattiva economica e demografica di queste città.







Fonte – Espon - FOCI

A *Barcellona* la media del tasso di crescita reale del PIL nel 1997-2006 è stato del 3,5% annuo, la più alta delle sei città considerate. Negli anni '90, la crescita è stata ancora più elevata (4,7%), seguita da un forte calo negli anni 2000-2003 (1,7%) e poi da una ripresa molto buona (3,6%). Inoltre, la crescita della popolazione è stata molto alta in questo periodo: + 15% nel 1990-2007, con un aumento rilevante fino al 1999 (+2%) e un grande salto dal 2000 (+12%). Questo è stato l'aumento maggiore registrato nelle città considerate. Dal punto di vista della coesione sociale, la disoccupazione era molto alta (11,4%) nel 1999, e cadde al 6,6% nel 2007, vicino ai tassi di altre città. Le condizioni abitative erano caratterizzate da problemi di accessibilità economica, resa sempre più difficile per le famiglie della classe media. A Barcellona il settore degli affitti era in calo rispetto a quello di proprietà sin dal 1950. Nel 1950, il 54% delle abitazioni era affittato, mentre nel 1980 la percentuale era scesa al 23 per cento, e quindici anni più tardi (nel 1995) era solo del 14%. Questa tendenza in calo può essere spiegata come il risultato di cambiamenti nella legislazione che hanno scoraggiato i proprietari ad affittare le loro proprietà e che hanno cambiato i modelli di domanda. Inoltre, alla forte crescita del PIL negli anni '90 e '00, fino al 2007, è corrisposto un forte aumento dei prezzi (dai 1.400 euro al metro quadro del 1995, ai 5.900 del 2006).

La recente crisi ha ribaltato completamente questa situazione. Tra il 2007 e il 2010, il tasso di disoccupazione a Barcellona è aumentato dal 6,5 al 16,5 per cento, raggiungendo il 17,5% nel 2012. Tuttavia, in Spagna, si registra un tasso di circa il 25%. Questa disoccupazione è fortemente legata alla crisi del settore immobiliare. Le categorie di persone più colpite dalla crisi sono i lavoratori del settore delle costruzioni, le persone con più di 45 anni, le persone che hanno un basso livello di istruzione, e soprattutto i giovani (16-24 anni). La crisi ha cambiato lo scenario anche nel settore immobiliare: il problema principale non è più solo la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili, ma anche l'aumento degli sfratti a causa della crescente disoccupazione e la diffusa incapacità di pagare i mutui.

A *Copenaghen* la media del tasso di crescita reale del PIL è stata del 2,4% nel 1997-2006, con alti tassi negli anni '90 (4.1%), seguiti da alti e bassi negli ultimi dieci anni. Gli anni precedenti alla crisi hanno avuto il

livello di crescita più alto (3,6%). La dimensione della popolazione è rimasta stabile (dal 1990 è aumentata dello 0,6%). La disoccupazione è stata molto bassa (circa il 4%) nel periodo 1999-2007 grazie alla forte domanda di posti di lavoro altamente qualificati nei servizi alle imprese, nei media, nell'info-tech, nel settore delle consulenze e nella finanza. La coesione sociale è stata preservata anche dal livello ancora molto elevato del pubblico impiego (il 33% dell'occupazione totale).

La crisi ha aumentato il tasso di disoccupazione (fino all'8% nel 2011) e la segregazione nel mercato del lavoro dei migranti/rifugiati. Vi è stato anche un brusco calo dei prezzi delle abitazioni (tra il 25 e il 33%), che ha reso possibile per i lavoratori della classe media l'acquisto di un alloggio sostenibile nel centro di Copenaghen. Tuttavia, un gran numero di famiglie è diventato insolvente quando i prezzi sono generalmente scesi di un terzo; il loro acquisto di case antecedente alla crisi ha dato loro un debito enorme: rimarranno intrappolati nelle loro attuali proprietà per anni.

La città di *Lione* ha sperimentato una forte crescita del PIL negli anni '90 (+5,7%), a cui è seguito (2001-2003) un processo a singhiozzo di ritmo inferiore (3.0%). A ciò è corrisposto un forte aumento della popolazione: +12% nel 1990-2007. La disoccupazione era molto alta nel 1999 (10%), ma è calata al 7-8% nel 2007.

In Francia, l'attuale crisi ha avuto impatto principalmente sui posti di lavoro industriali situati nelle ex regioni industriali. La regione della città di Lione, con un settore industriale ancora importante, è stata fortemente colpita dalla crisi, con la chiusura di diversi impianti. Come altre regioni urbane in Francia, tuttavia, l'area della Grand Lyon, con la sua struttura economica variegata e terziaria, ha resistito meglio di altri territori. Il tasso di disoccupazione a Lione ha visto un leggero aumento al 8,5-8.7% (rispetto al 10,2% della media nazionale).

La città di *Monaco* ha avuto una forte crescita del PIL reale negli anni '90 (+5%) e ancora positiva negli anni Duemila (+3,3% come tasso di crescita medio nel '97-'06). La crescita generale della dimensione della popolazione residente (+13% nel '90-'07) è rimasta stabile negli ultimi due decenni. La disoccupazione è stata molto bassa (circa il 4-5% nel '99-'07), con solo un lieve aumento fino al 5% a partire dal 2004. Nel contesto favorevole della Germania, Monaco rappresenta un centro di eccellenza. Dal 1997, l'area metropolitana di Monaco ha aumentato il suo PIL del 27% e si è affermata come leader sulle altre regioni metropolitane tedesche.

La crisi non ha colpito il livello di occupazione della popolazione così duramente come in altre città. Il tasso di disoccupazione è diminuito dello 0,5% in media annua nel periodo 2007-'11 – nel 2011, è stato del 4,2%. Uno dei motivi principali per cui Monaco ha retto la crisi finanziaria è la base economica diversificata della sua regione, cui ci si riferisce con l'espressione `Munich Mix`. Monaco ha infatti diversi poli di sviluppo economico, con forti effetti positivi sulla diversità e la flessibilità del mercato del lavoro locale. La composizione del `Munich Mix` è definita da una vasta gamma di attori, tra cui PMI e global player. Le imprese di medie dimensioni hanno un impatto forte e stabile sul mercato del lavoro locale.

L'elevato livello di occupazione tra le donne ha determinato inoltre una domanda crescente di servizi pubblici e privati per l'infanzia, di sostegno finanziario per le famiglie monoparentali e soluzioni abitative adeguate. Anche l'alto livello degli affitti nel mercato immobiliare ha intensificato la domanda di case popolari. Allo stesso tempo, la segregazione socio-spaziale sembra essersi intensificata a causa della differenziazione dei prezzi nei vari distretti e quartieri residenziali della città. Il successo economico della città, dunque, ha creato nuovi problemi sociali. A causa della attrattività di Monaco e dei molti

cambiamenti demografici, la richiesta di un alloggio adeguato rimane alta, contrastata da un continuo aumento dei costi per l'affitto e dei prezzi degli immobili. L'alta attrattività di Monaco sta portando anche ad una intensificazione delle disparità di reddito.

A *Milano* il tasso di crescita del PIL è stato elevato negli anni '90 (+3%) e negativo o vicino a zero negli anni Duemila (+1% nel 2004-'07), il che dimostra la recente riduzione di competitività e attrattività della città. Le tendenze demografiche sono risultate negative negli anni '90 (-0,1%) e positive, ma piuttosto basse, negli ultimi dieci anni (+0,5%). Il tasso di disoccupazione è in diminuzione del 5% dal 2007. Ma i prezzi delle case sono aumentati considerevolmente negli anni '00 (2000-'07): + 74% in città (per la vendita), + 91% nelle aree centrali, + 55% nelle aree semi-centrali e + 62% in periferia (per gli affitti).

La crisi ha in parte cambiato questo scenario. Il tasso di disoccupazione è aumentato fino al 6% nel 2010 per poi calare in seguito. L'occupazione giovanile è stata duramente colpita in questi anni. La riduzione dei prezzi del mercato immobiliare è stata contrastata dalla profonda crisi del sistema creditizio, il che rende ancora più difficile l'accesso alla casa.

Infine, *Manchester* ha avuto buone performance economiche nel primo decennio degli anni '00, con il tasso di crescita del PIL costantemente positivo e oltre il 2% su base annua. Il tasso di disoccupazione è sceso al 5% fino al 2004, per poi aumentare lievemente, mentre la dimensione della popolazione non ha subito grandi variazioni nel corso del tempo. Soprattutto la prima metà degli anni '00 è stata quindi un periodo di grande sviluppo economico, che ha portato anche alla creazione di posti di lavoro e alla riduzione della disoccupazione.

In sintesi, tutte le città considerate hanno sperimentato una fase di crescita economica e demografica nella seconda metà degli anni '90 e nel primo decennio degli anni '00 fino al 2007, con l'eccezione di Milano. In questa fase il tasso di crescita del PIL è stato superiore ai trend nazionali e la disoccupazione è stata in via di diminuzione, il che dimostra che l'internazionalizzazione e la specializzazione nel settore dei servizi di alta qualità hanno avuto un buon effetto a cascata sull'occupazione e sul reddito. Questo dinamismo è stato caratterizzato anche da ingenti investimenti pubblici e privati nelle zone residenziali delle città. Di conseguenza, in tutte queste città i prezzi delle abitazioni sono aumentati e i problemi di sostenibilità finanziaria si sono diffusi.

L'attuale crisi ha colpito profondamente la maggior parte di queste città, anche se quelle continentali (Lione e Monaco) hanno mostrato più capacità di recupero. Le città sud-europee hanno visto il maggiore aumento della disoccupazione. Nel settore immobiliare la crisi ha arrestato il precedente aumento dei prezzi, rendendo meno urgenti i problemi di accesso, ma ha creato nuovi problemi (sfratti, emarginazione spaziale dei disoccupati, insolvenza dei prestito), correlati ad un aumento della disoccupazione e della povertà.

Se, nella prima metà degli anni '00, i problemi di coesione sociale erano aumentati in particolare nel settore abitativo a causa della enorme crescita dei prezzi e dell'attrattività dei centri città, la crisi finanziaria ha messo in luce una crescente tendenza alla dualizzazione nel mercato del lavoro e nella struttura di reddito della popolazione. L'aumento della popolazione economicamente vulnerabile ha ulteriormente influito sul settore immobiliare, aggravando i problemi di accessibilità economica già in atto e riducendo l'effetto positivo della riduzione dei prezzi.

L'impatto, tuttavia, è stato diverso nelle città considerate. Le città continentali sono state meno colpite e hanno avuto meno conseguenze sociali negative. Questa capacità di recupero può essere spiegata con la matura struttura produttiva di queste città, dove i settori innovativi sono stati già sviluppati e l'attrattività è stata fondata sulla forte specializzazione nell'ambito di attività economiche nuove e in espansione. In altre città, come in quelle dell'Europa meridionale, lo sviluppo economico nel decennio precedente era stato favorito più dal settore immobiliare che da investimenti economici. Un modello di crescita che ha esposto queste città a forti impatti sociali negativi a causa della crisi in corso.

Città	**Crescita economica e demografica**	**Coesione sociale**	**Impatto della crisi**
Barcellona	Crescita molto buona fino al 2007, sia in termini di PIL che di dimensioni, il valore più alto tra le sei città.	Disoccupazione storicamente molto alta ma decrescente fino al 2007. Settore degli affitti molto debole, aumento della quota di proprietà abitativa, aumento dei prezzi.	La crisi ha fermato la bolla finanziaria, ma ha aumentato la disoccupazione, i prestiti non pagati e gli sfratti a causa di problemi di disponibilità economica.
Copenaghen	Tasso di crescita del PIL in aumento e stabilità della popolazione. Buona disponibilità di posti di lavoro qualificati e ben retribuiti nel settore terziario.	Aumento del valore degli immobili, il che ha determinato l'uscita della classe media dalla città e la segregazione degli immigrati/rifugiati. Ciò è controbilanciato da una buona presenza di posti di lavoro di livello medio basso nel settore pubblico.	Aumento della disoccupazione (dal 2 all'8% nel 2011). Diminuzione dei prezzi delle abitazioni, ma diffusa insolvenza.
Lione	Forte aumento del PIL e della popolazione negli anni '90.	Tasso di disoccupazione molto elevato negli anni '90 e in diminuzione fino al 2007. Aumento dei prezzi delle abitazioni.	Aumento della disoccupazione, ma capacità di ripresa del mercato del lavoro locale grazie alla sua struttura variegata.
Monaco	La città rappresenta un centro di eccellenza, con un aumento stabile del PIL e della popolazione.	Elevata domanda di abitazioni di alta qualità, seguita da continuo aumento dei prezzi degli affitti e dei costi di proprietà, che a loro volta aumentano la domanda di alloggi popolari e il rischio di segregazione in alcuni distretti specifici. Aumento delle disparità di reddito.	Alta capacità di recupero della città grazie alla sua base economica diversificata (Munich Mix). Lieve aumento della disoccupazione.
Milano	Aumento del PIL negli anni '90, e recente un calo dovuto alla crisi di competitività e di attrattività.	Forte aumento dei prezzi delle abitazioni e alta espansione degli interventi residenziali pubblici-privati, che non rispondono alla domanda di alloggi a costo medio-basso. Calo della disoccupazione fino al 2007.	Aumento del tasso di disoccupazione al 6% nel 2010, soprattutto per i giovani. La crisi del sistema creditizio rende ancora più difficile l'accesso alla casa.
Manchester	Buona crescita del PIL reale nel primo decennio degli anni '00, e stabilità demografica.	La disoccupazione è scesa al 5% fino al 2004 e ha iniziato ad aumentare leggermente dal 2005 (fino al 6%). I problemi di accesso alla casa sono in aumento a causa della crisi e dei cambiamenti demografici.	Austerità locale: drastici tagli dei fondi governativi per le politiche locali e nuova attenzione alle strategie di "crescita" con le imprese.

4. I diversi contesti istituzionali: l'autonomia locale

Le politiche urbane che affrontano i problemi di coesione sociale sono state significativamente influenzate dal contesto istituzionale multilivello che collega tra loro diversi livelli, territori e istituzioni. Lo spazio per l'azione locale è davvero molto diverso nelle città considerate, e dipende da due aspetti principali: a) il grado di federalismo del contesto istituzionale multilivello, che dà agli enti locali più o meno autonomia fiscale, finanziaria ed effettiva; b) il livello di integrazione istituzionale, o di coordinamento interistituzionale, sia in senso verticale (lungo l'asse che lega Stato-regioni-comuni) e orizzontale (a livello di *governance* metropolitana).

La posizione delle città considerate è diversa rispetto a questi due criteri. Siamo in grado di fornire una breve descrizione di tali situazioni.

Barcellona è caratterizzata da un elevato grado di autonomia, in conseguenza della struttura decentrata dello Stato spagnolo, e da un sistema corporativo di *governance* urbana, con un'elevata integrazione delle forze sociali e politiche e istituzioni locali. L'alto livello di integrazione istituzionale ha reso possibile lo sviluppo di un'intensa attività di pianificazione strategica, che coinvolge gli attori del mercato e della società civile. Molti progetti sono stati attuati attraverso un uso frequente di partnership pubblico-private. La forte crisi economica e la recente rottura della continuità politica ha in parte indebolito il cosiddetto "modello Barcellona", aprendo la strada ad un approccio più liberale.

Anche *Monaco* è caratterizzata da un federalismo cooperativo, un forte coordinamento Stato-regione-comune nell'ambito delle politiche economiche. Le politiche sociali e di housing sono integrate e condotte a livello locale, mentre le attività di progettazione e di investimento economico sono condotte a livello metropolitano. Un chiaro esempio di tale approccio è "Perspective Munich", un Masterplan strategico nato nel 1997 come struttura flessibile di orientamento e molto spesso aggiornato e utilizzato come piattaforma per la discussione pubblica e per azioni specifiche. La crisi non ha seriamente messo in discussione questa struttura.

Copenaghen è storicamente caratterizzata da un approccio liberale, con l'intervento pubblico locale focalizzato sullo sviluppo economico e volto a promuovere e sostenere iniziative private. Le politiche di coesione sociale sono ancora sotto la responsabilità dello Stato, che mantiene compiti importanti e influenza il welfare, le politiche di housing e i grandi progetti infrastrutturali. Anche se i piani strategici regionali o locali sono stati messi in atto attraverso un dialogo tra le autorità pubbliche e le altre parti interessate (ad esempio, tra la regione e i comuni, le imprese, le organizzazioni e associazioni), le azioni comunali che affrontano le esigenze della popolazione più indigenti (pianificazione locale e iniziative immobiliari) sono state spesso bloccate da vincoli statali.

Lione è storicamente caratterizzata da un elevato livello di accentramento delle competenze a livello statale. Tuttavia, recenti processi di decentramento hanno trasferito alcune delle responsabilità pubbliche in materia di pianificazione, di housing e di sviluppo economico dallo Stato agli enti locali. Inoltre, per affrontare problemi di ampia scala, è stata creata la Grand Lyon, un organismo intercomunale che raggruppa diversi enti locali. Ciò ha aperto la strada alla creazione di piani generali su larga scala e di un programma di edilizia locale (Programme local de l'habitat) a livello intercomunale (2011).

Manchester è stata storicamente parte di un sistema di centralizzazione amministrativa relativamente alta, con scarsa autonomia locale fiscale e amministrativa. Tuttavia, il comune ha cercato di costruire

alleanze con enti pubblici e privati e con livelli di governo più alti, attraverso la creazione, ad esempio, di un "ente congiunto" (l'Association of Greater Manchester Authority), finalizzato allo sviluppo di politiche specifiche a livello regionale (che funge da ponte per i dieci comuni della regione urbana). Nel 2010-11 la formazione della GMCA (Greater Manchester Combined Authority) ha rappresentato il tentativo più completo di istituzionalizzare e formalizzare la struttura di *governance* metropolitana. Il cambiamento politico nazionale del 2010 ha aperto una nuova fase in cui la governante multi-scalare viene scoraggiata e gli enti locali sono invitati a sviluppare una politica economica più orientata al mercato.

Infine, *Milano* è caratterizzata da un basso livello di coordinamento istituzionale inter-scalare. Lo Stato ha funzioni esclusive in materia di politica economica, di regolazione del territorio, di standard abitativi, ecc... La Regione è competente nei settori della pianificazione, della politica sociale e dell'housing, ma c'è ancora spazio per un intervento comunale. Tuttavia, finora non è stata sviluppata alcuna significativa cooperazione verticale né orizzontale.

	Grado di federalismo del sistema istituzionale multi-livello	
Livello di coordinamento inter-istituzionale	**Alto**	**Basso**
alto	Monaco Barcellona	Lione Manchester
basso	Copenhagen (Barcellona dal 2012)	Milano

5. Le politiche di housing: strategie politiche e tendenze principali

Come abbiamo già affermato, negli ultimi anni i problemi di accesso alla casa stanno emergendo in tutte le nostre città. Le difficoltà sempre maggiori di fronte ai prezzi delle case hanno interessato non solo le fasce più povere della popolazione, ma anche una parte rilevante della classe media, comprese le famiglie con bambini, i pensionati e i giovani in fase di transizione verso l'età adulta. Il fattore più importante deve essere individuato nelle dinamiche del mercato immobiliare, favorite non solo dalla finanziarizzazione del settore immobiliare, ma anche dalla buona crescita economica delle nostre città negli ultimi dieci anni fino al 2007. L'aumento dei prezzi delle abitazioni e della quota di proprietà della casa ha esacerbato i problemi di disponibilità economica. Le politiche pubbliche a favore delle riqualificazioni urbane e degli investimenti immobiliari, nel tentativo di sostenere la competitività economica della città, hanno indirettamente contribuito alla contrazione del settore degli affitti. Un contributo più diretto ai problemi di accessibilità è venuto infine dalla riduzione del patrimonio abitativo pubblico che si è verificata nella maggior parte delle città considerate.

Negli ultimi anni la maggior parte delle città ha cercato di affrontare questi problemi invertendo la direzione delle precedenti politiche urbane. L'intervento più tradizionale è stata la riqualificazione dei quartieri periferici attraverso azioni locali di partecipazione. Più di recente l'obiettivo centrale di questa politica di ri-orientamento è diventato la crescita del settore degli affitti, fortemente colpito negli anni precedenti da un aumento dei prezzi e da un enorme aumento nella quota di proprietà.

Barcellona ha visto un enorme aumento dei prezzi delle abitazioni nel 1995-2006 (+ 500%). Nello stesso periodo si sono registrati un calo significativo del patrimonio immobiliare pubblico in affitto e una bassa spesa pubblica per l'housing (solo lo 0,5% del PIL nazionale dedicato alle politiche per la casa). Le politiche nazionali sono state infatti dirette a promuovere la proprietà, con scarso sviluppo degli alloggi popolari e altre forme di affitto. Tali tendenze sono state contrastate da una larga quota di interventi pubblici locali volti a riqualificare i quartieri periferici e ultimamente a sostenere il settore degli affitti. Gli interventi più importanti sono stati un grande investimento pubblico (1,2 miliardi di euro) in quartieri selezionati, al fine di cambiare le dinamiche del mercato immobiliare e di avviare riqualificazioni urbane e sociali. È stato lanciato un piano statale per l'Housing e la Riqualificazione (2009-2012), al fine di riorientare le politiche di housing per il settore degli affitti. Altri programmi minori sono stati introdotti per promuovere un nuovo mercato degli affitti: un contributo di 210 euro al mese per i giovani con un contratto di affitto; sussidi pubblici per gli investitori privati. Infine, nel 2004 sono state avviate nuove politiche di riqualificazione urbana basate sull'attivazione dei cittadini, che si sono concentrate sull'accessibilità, basandosi soprattutto su iniziative private data la mancanza di denaro pubblico. Nonostante l'adozione del tradizionale approccio di governance multi-livello, che ha permesso il coinvolgimento di molti attori in questi piani, gli interventi recenti soffrono delle limitate risorse pubbliche. In realtà la promozione di un'efficace politica di housing è lasciata alle future proposte del settore privato.

A *Copenaghen* è stata data più importanza alla riqualificazione dei quartieri degradati piuttosto che all'accessibilità alla casa. Per molti anni, il governo della città ha promosso la proprietà immobiliare, nel tentativo di attirare i gruppi ad alto reddito e risolvere la crisi finanziaria del bilancio pubblico locale. L'intervento pubblico, che mirava a riqualificare i quartieri degradati (come, ad es., quello di Vesterbro) e a favorire gli investimenti privati nelle nuove aree di sviluppo (Øresund), ha determinato processi di gentrification e di aumento dei costi per l'alloggio. Inoltre, durante gli anni '90, la vendita massiccia di alloggi popolari è stata accettata per ripianare il debito pubblico della città. In molti progetti di riqualificazione, è stato impedito alle cooperative no-profit di costruire appartamenti a basso costo, per evitare di fornire alloggi ai meno abbienti. Questa politica è riuscita ad attrarre a Copenaghen redditi elevati e lavoratori altamente qualificati, ma ha anche aumentato il dualismo del mercato immobiliare. Negli ultimi anni, gli enti locali hanno elaborato un nuovo Masterplan per il social housing che punta a rendere disponibili 5.000 nuove abitazioni ad un prezzo di 5.000 DKR al mese (circa 700 euro). Le case dovrebbero situarsi su terreni demaniali al fine di ridurre i costi complessivi. Tuttavia, la vendita al di sotto del prezzo di mercato degli immobili di proprietà pubblica è stata decisa illegalmente dal governo e, di conseguenza, finora il piano non è potuto iniziare. Infine, è stato dimostrato che queste misure recenti non sono in grado di contrastare la segregazione residenziale degli immigrati e dei rifugiati nel patrimonio abitativo popolare.

Anche *Lione* si caratterizza per un doppio orientamento politico. Da un lato, la pianificazione urbana ha sostenuto principalmente la gentrification delle aree centrali attraverso il restauro dei quartieri storici, il miglioramento della qualità degli spazi pubblici e la concentrazione di strutture prestigiose nei quartieri centrali. Inoltre, la demolizione e la ricostruzione di edifici nelle aree più depresse hanno diminuito le risorse disponibili al bilancio per l'edilizia popolare, e la riqualificazione del patrimonio pubblico ha

contribuito ad un aumento dei costi d'affitto. D'altra parte, è stata introdotta una vasta gamma di politiche per l'accesso alla casa, il che ha permesso di soddisfare circa il 50% della domanda di alloggi a basso costo. Tra queste misure, vi sono: la creazione di grandi banche pubbliche di credito fondiario, utilizzate per lo sviluppo dell'edilizia popolare da parte di attori non-profit e privati; l'introduzione, nelle aree carenti di abitazioni a basso costo, della "*servitude de mixité sociale*", una regola che impone una quota minima di alloggi popolari (del 20 o del 25%) per ogni futuro sviluppo immobiliare; appalti alle organizzazioni non-profit per lo sviluppo dell'edilizia popolare per le famiglie più povere nelle attuali abitazioni private. Inoltre, la Grand Lyon ha beneficiato del programma nazionale di riqualificazione urbana con 12 progetti di quartieri integrati.

A *Monaco* l'accesso alla casa ha rappresentato un problema importante. Il compito principale delle politiche di housing è stato quello di fornire un alloggio adeguato ed economicamente accessibile, data la continua crescita urbana di Monaco, e di mantenere la qualità della vita nei quartieri urbani. Tali misure si sono curiosamente legate al processo di sviluppo delle infrastrutture sociali per l'infanzia, della cura degli anziani e di altri servizi sociali. Di conseguenza, sono stati avviati molti programmi per fare fronte al problema dell'accesso alla casa. Un obiettivo primario del programma "Living in Munich I-IV" (1990-2010) era quello di promuovere la costruzione di nuove unità abitative. Dal lancio del programma nel 1990, è stata ufficialmente autorizzata la costruzione di 125.000 unità abitative, ne sono state realizzate 115.000, di cui 22.000 sono state sostenute finanziariamente. Questo programma prevedeva anche molti interventi sociali. Sono stati avviati altri programmi (come il "Munich Model for Rental Housing") soprattutto rivolti alle famiglie con bambini con reddito medio basso. È stato introdotto un regime speciale di utilizzo socialmente equo del territorio, al fine di finanziare nuovi programmi di edilizia popolare. Infine, è stato introdotto un piano comunale ("Initiative for Housing") volto a concedere permessi di costruzione per 3.500 nuove unità abitative all'anno, di cui 1.800 all'anno saranno sovvenzionate (900 unità in affitto alle famiglie a basso reddito).

A *Manchester* le politiche di housing sono sostanzialmente gestite a livello locale, con un ruolo secondario svolto dagli organi di governo regionali o metropolitani. Gran parte del patrimonio immobiliare popolare è stato dato ad enti pubblici edilizi, dotati di grande autonomia gestionale. Inoltre, la maggior parte degli interventi nel settore della casa sono stati compiuti attraverso partnership pubblico-private e iniziative finanziarie private. Nel 2001 è stato lanciato un vasto programma ampiamente finanziato di edilizia abitativa e di riqualificazione urbana (il Manchester Salford Pathfinder), con il tentativo di collegare lo sviluppo economico all'housing. Nell'ambito di questo programma pubblico, sono state messe a disposizione abitazioni nuove e rinnovate nei territori in cui si mira ad attirare investimenti economici nel tentativo di creare un mix sociale e di superare i limiti del mercato immobiliare. Questo approccio alle politiche locali è stato di recente completamente invertito dal nuovo governo nazionale conservatore, che ha fatto scadere questo intervento con tagli di bilancio. È stato lanciato un nuovo programma pubblico a livello locale, dotato di poche risorse, che offre un sistema di garanzia per consentire alle persone a basso reddito di accedere a un mutuo immobiliare.

Infine, negli ultimi decenni *Milano* ha investito principalmente in un grande sviluppo immobiliare, con l'obiettivo di attirare in città gli investitori finanziari. I problemi di accesso alla casa sono stati affrontati principalmente attraverso partnership pubblico/private mirate ad aumentare l'offerta di case a bassi canoni d'affitto, con risultati molto scarsi. L'orientamento dominante è stato quello di incentivare gli investimenti privati in abitazioni private di alto valore e redditizie, piuttosto che quello di creare un settore di alloggi a prezzi accessibili. Di conseguenza, l'accesso alla casa è stato raggiunto attraverso partnership pubblico-

private, la promozione di affitti controllati negli sviluppi immobiliari, e partenariati pubblico-privati volti a fornire affitti bassi attraverso la ristrutturazione di immobili pubblici vuoti. Nell'ultimo anno, la nuova amministrazione sembra aver avviato una nuova agenda per le politiche per la casa a Milano, fondata sugli investimenti pubblici nell'edilizia popolare. Tuttavia, la mancanza di fondi pubblici ha permesso solo programmi ancora basati sull'intervento privato, come l'offerta di terreni pubblici a disposizione per nuovi progetti di edilizia residenziale pubblica, o la creazione di un piccolo fondo pubblico per il sostegno degli affitti negli alloggi popolari (nuovo e rinnovato) (25 milioni di euro nel 2012).

Considerando l'intera gamma dei programmi di alloggi a prezzi accessibili sviluppati nelle città considerate, si possono individuare tre diversi approcci:

a) La produzione pubblica di alloggi popolari a basso costo d'affitto (Copenaghen, Monaco)

b) Programmi a livello di quartiere, finanziati principalmente mediante risorse statali o europee, finalizzati alla riqualificazione urbana delle aree più depresse (Lione, Monaco, Manchester)

c) Programmi che prevedono partnership pubblico-private finalizzate a sostenere la produzione privata di abitazioni a basso costo d'affitto, o ad incentivare un mercato degli affitti a basso costo (Milano, Copenaghen, recentemente Barcellona).

	Politiche di housing incentrate solo sugli investimenti immobiliari privati per rafforzare la competitività della città	***Politiche di housing incentrate non solo sugli investimenti immobiliari privati, ma anche sui problemi di accesso alla casa***
Politiche pubbliche di sostegno alle iniziative private di tipo residuale	Milano - (oggi Barcellona e Manchester)	
Programmi pubblici di riqualificazione dei quartieri	Lione	Barcellona Manchester (fino al 2010)
Programmi pubblici di social housing	Copenhagen	Monaco

In sintesi, negli ultimi dieci anni, nelle sei città considerate le politiche di housing si sono focalizzate principalmente sulla competitività e sull'attrattività urbana, sostenendo gli sviluppi immobiliari e i progetti di riqualificazione guidati principalmente da interessi privati. A Copenaghen e a Milano questo orientamento è stato molto chiaro, con l'obiettivo esplicito di favorire l'accesso delle nuove classi sociali abbienti all'offerta di alloggi a prezzi elevati. A Copenaghen questa opzione è stata considerata una priorità, al fine di riequilibrare il bilancio pubblico cittadino. A Milano questo approccio è stato visto come un modo per riqualificare delle aree della città e di ottenere risorse finanziarie aggiuntive da utilizzare per nuovi investimenti pubblici. In altre città, come Barcellona, Lione e Manchester, il forte sostegno dato agli investimenti privati per affrontare le necessità abitative dei ceti abbienti è stato equilibrato da un'attenzione agli effetti spaziali redistributivi sulle aree urbane più povere. In molte aree depresse sono

stati avviati programmi a livello di quartiere e investimenti privati con l'obiettivo di migliorare questi territori e di garantire un mix sociale. Purtroppo, recenti programmi di austerità hanno tagliato i fondi di questi programmi sia a Barcellona che a Manchester, città che già soffrivano per i limitati finanziamenti pubblici. Solo in una città – Monaco – è stata rivolta una rilevante ed esplicita attenzione ai problemi di accesso alla casa nell'agenda pubblica. A Monaco sono stati concepiti una generosa edilizia popolare e un ampio settore degli affitti, come componenti importanti per la competitività urbana e, di conseguenza, sono state stanziate risorse finanziarie per programmi di accessibilità agli alloggi.

6. Le politiche per una "buona occupazione"

Le misure rivolte all'obiettivo di offrire alla popolazione una "buona occupazione" sono state promosse nelle nostre città nel più ampio contesto delle politiche di sviluppo economico locale. Nella maggior parte dei paesi qui considerati, le politiche volte a proteggere l'occupazione o ad attivare i disoccupati sono finanziate e regolate a livello nazionale, con un ruolo minore, limitato alla gestione, svolto dalle amministrazioni locali.

Barcellona ha dovuto affrontare una dualizzazione progressiva del mercato del lavoro negli ultimi dieci anni. La crisi attuale ha enormemente aumentato la disoccupazione, che è passata dal 6,5 al 17,5%. La città ha dato molta importanza al lavoro attraverso patti locali incentrati sulla "qualità del lavoro". Questi patti comprendono misure per attrarre il talento creativo e innovativo, per includere le persone che si sono ritirate dal lavoro e quelle colpite dalla riconversione dei settori in difficoltà, per l'avvio di nuove politiche attive, tra cui programmi di formazione e percorsi di inserimento personalizzati. Ad esempio, *Barcelona Activa* è un vasto programma locale volto a: a) migliorare le competenze dei lavoratori disoccupati e occupati; b) promuovere l'imprenditorialità; c) promuovere le pari opportunità attraverso misure speciali per le donne. Con la crisi, però, il bilancio delle politiche per l'occupazione è stato drasticamente ridotto (nel 2012 si sono registrati tagli del 57%). Sembra che stia emergendo un nuovo approccio in seno al nuovo governo della città, incentrato sullo sviluppo di politiche per l'occupazione di tipo emergenziale attraverso nuovi "piani per l'occupazione", che mettono a disposizione risorse finanziarie che i consigli comunali, le università e le organizzazioni non profit possono utilizzare per assumere lavoratori disoccupati qualificati per un breve periodo (6 mesi). Inoltre, il programma include anche una pubblica sovvenzione del 70% dei costi di assunzione di giovani da parte delle aziende private.

Negli ultimi anni, a *Copenaghen* la disoccupazione è aumentata del 2% annuo, colpendo in particolare i giovani e i lavoratori anziani. La capacità della città di influenzare l'occupazione e lo sviluppo economico è relativamente limitata, poiché le responsabilità maggiori in questo campo sono detenute dal governo nazionale. In tale contesto, un buon impiego per i lavoratori poco qualificati è ampiamente garantito dalla quota ancora molto elevata di occupazione nelle attività statali e pubbliche, pari circa a un terzo del totale degli occupati in città. La sola politica rilevante di iniziativa comunale è stato il Piano Comunale del 2005, che ha condotto all'istituzione di otto "zone creative" per promuovere buone condizioni per le industrie creative. Nell'ambito di questo progetto, l'attenzione è stata volta ad aumentare l'occupazione negli emergenti settori "creativi". Finora, a livello locale, non sono state adottate politiche *ad hoc* per affrontare i problemi dei lavoratori poco qualificati e dei migranti.

Lione ha adottato lo stesso approccio volto a investire in programmi orientati ai settori innovativi e culturali/creativi. Anche in questa città non sono state introdotte politiche per l'occupazione a livello locale. Le politiche urbane a livello cittadino sono state quindi anticipate o accompagnate dalla crescita di un'economia duale, caratterizzata da aumento di lavoratori altamente qualificati, occupati in attività terziarie avanzate. Politiche *ad hoc* sono infatti state impiegate per sostenere i settori innovativi (come, ad esempio, quelli delle biotecnologie e del *clean-tech*), attraverso l'istituzione di *pôles de competitivité*, il sostegno pubblico alla collaborazione tra università e aziende private, la ristrutturazione dei servizi locali destinati alle società operanti nei settori dei poli. La stabilizzazione dell'occupazione, principalmente di competenza regionale, è stata perseguita attraverso iniziative di formazione professionale, senza particolari investimenti da parte della città.

A *Monaco* si registra lo stesso approccio volto a promuovere i settori economici innovativi, ma con una forte attenzione ad evitare una crescita della polarizzazione del mercato del lavoro. La strategia locale principale è stata quella di rafforzare il "Munchen Mix", ovvero la capacità della città di promuovere diversi poli di sviluppo economico con forti effetti positivi sulla diversità e sulla flessibilità del mercato del lavoro locale. Le caratteristiche principali di tale politica sono l'orientamento volto a diversificare la struttura imprenditoriale e l'impegno a preservare la classe media attraverso il sostegno pubblico alla manifattura e al commercio locale. Lo stesso problema è stato affrontato attraverso molti altri programmi. Ad esempio, un programma con cui il Comune ha cercato di rafforzare la sua immagine di sé come “Monaco – Città della Conoscenza”, è stato strategicamente volto ad allargare tale marchio ad altre aree suburbane. Questo obiettivo è stato raggiunto, in base a questo piano, attraverso il sostegno alle PMI che operano nell’economia creativa, sostenendo le competenze dei lavoratori coinvolti in queste piccole e medie imprese e le start-up. Particolare attenzione è stata prestata anche al supporto all’artigianato e alla tecnologia per le PMI. Compito fondamentale dello sviluppo economico locale è la promozione della classe media che lavora nelle reti di PMI. Al fine di promuovere e mantenere il “Munich Mix”, il Comune si propone di attrarre e tenere imprese artigianali promettenti a lungo termine. L'obiettivo è quello di mantenere l'immediata vicinanza tra cittadini e artigiani, e di mettere a disposizione un'offerta ampia e variegata di beni e servizi. Programmi complementari si stanno rivolgendo ai lavoratori poco qualificati. Il "Munich employment and qualification programme", ad esempio, è dedicato ai programmi di promozione dell'occupazione, della transizione strutturale, e a programmi speciali per i giovani. Gli obiettivi principali di questo programma sono la riduzione della disoccupazione a lungo termine, le pari opportunità rispetto alla cura dell’infanzia, l'apprendistato per i giovani disoccupati, il sostegno alle imprese etniche.

Manchester ha visto un enorme sviluppo nelle imprese della conoscenza, nel settore dei servizi finanziari e alle imprese, che hanno determinato un aumento del livello di occupazione negli anni ‘00. Nonostante l'enorme crescita delle attività ICT e dei relativi posti di lavoro, la riconversione dell’economia post-industriale ha lasciato parte della classe operaia in una posizione marginale, e ha innescato ulteriori disuguaglianze territoriali, dal momento che gran parte di tali investimenti sono stati localizzati nella parte meridionale di Manchester. Il programma MSP è stato un tentativo di promuovere la creazione e il mantenimento di posti di lavoro nelle zone povere, ma è scaduto nel 2010, e prima ancora aveva sofferto per il budget ridotto. Sono state sviluppate poche politiche per facilitare la transizione dalla scuola al lavoro e per colmare le lacune dell’offerta di lavori non altamente qualificati. È stato lanciato un programma specifico per dare ai datori di lavoro dei voucher da utilizzare per acquistare pacchetti formativi. Inoltre, è stato sviluppato un programma di apprendistato rivolto ai giovani a rischio di disoccupazione.

A *Milano*, infine, negli ultimi decenni non ci sono state politiche locali specifiche per fare fronte ai problemi di occupazione. L'approccio dominante è stato quello di favorire la crescita spontanea dei settori innovativi e integrati a livello globale, quali il design, la moda, le bio-tecnologie, i servizi medici e la ricerca di alta qualità, fornendo loro il sostegno pubblico e incentivi economici. Inoltre, sono stati avviati interventi per lo sviluppo economico delle aree svantaggiate grazie al finanziamento statale, con l'obiettivo di creare "incubatori" situati in specifici contesti urbani caratterizzati da degrado sociale, fisico ed economico, e finalizzati al rilancio dell'economia locale. Il ruolo molto limitato svolto dal Comune nell'ambito dell'attuale crisi ha determinato un nuovo attivismo delle istituzioni sociali tradizionali (la Chiesa, i sindacati, ecc.), che hanno avviato nuovi programmi finalizzati ad aiutare economicamente i disoccupati e la popolazione più povera. Per molti anni, dall'inizio dell'attuale crisi, questi programmi hanno sostituito l'intervento politico dell'amministrazione locale. Solo recentemente si registra un parziale riorientamento della politica comunale, basato sul nuovo obiettivo di collegare gli interventi privati e di fornire incentivi alle start-up e agli spin-off innovativi.

In definitiva, nelle nostre città, le politiche urbane volte a sostenere la "buona occupazione" non sono state promosse molto spesso. La maggior parte della responsabilità per la tutela e la promozione del lavoro fa capo ai governi statali o regionali, mentre le città hanno mantenuto più responsabilità nell'ambito dello sviluppo economico. In questa prospettiva, le politiche pubbliche sono state molto pro-attive, sostenendo la capacità della città di attirare le attività più innovative, specializzate e globalizzate. Questo obiettivo è stato raggiunto adottando due diverse strategie. In alcune città, quali Lione, Manchester e Monaco (e in certa misura anche Copenaghen), le politiche a sostegno dell'attrattività economica hanno incanalato investimenti pubblici e privati in aree specifiche della città, collegando lo sviluppo economico alla pianificazione territoriale nel tentativo di concentrare l'innovazione economica in molte aree strategiche diverse, evitandone la concentrazione nelle aree centrali, e usando lo sviluppo economico come volano per la riqualificazione di aree industriali dismesse. Queste città, ad esempio, hanno sviluppato programmi specifici volti a sostenere lo sviluppo economico di specifiche aree suburbane, dando incentivi alle imprese private che localizzano le loro attività e che promuovono infrastrutture e formazione *ad hoc* in tali zone. Anche Copenaghen ha investito risorse rilevanti in tali programmi. In altre città, invece, l'approccio dominante è stato di incentivare attività economiche nell'ambito di settori specifici e molto competitivi, senza alcuna capacità di guida.

Le politiche specificamente volte ad affrontare il problema della "buona occupazione" devono essere intese nell'ambito di questo contesto più ampio. In generale, le città non hanno avuto responsabilità specifiche nell'ambito delle politiche per l'occupazione e della regolamentazione del mercato del lavoro. In alcune città, tuttavia, le politiche volte a sostenere l'occupabilità della forza lavoro più debole, a riqualificare i lavoratori scarsamente qualificati, o a favorire nuove iniziative imprenditoriali, sono state sviluppate con risultati diversi. È il caso di Barcellona e di Monaco. In altre città, le politiche per l'occupazione semplicemente non sono state attivate, a causa della mancanza di competenze istituzionali e di risorse (come nei casi di Copenaghen e Lione), o perché l'orientamento dominante dell'élite politica non ha considerato questa come una priorità (come nel caso di Milano).

	Politiche locali per l'occupazione: attivazione, formazione professionale, incentive alle start-up, nuove iniziative imprenditoriali	***Politiche locali per l'occupazione: nessun investimento finanziario pubblico rilevante***
Politiche che rafforzano l'attrattività: approccio liberale che promuove settori specifici altamente competitivi	Barcellona Manchester (dal 2010)	Milano, Copenhagen,
Politiche che rafforzano l'attrattività: approccio integrato che lega il sostegno ai settori competitivi alla pianificazione territoriale	Monaco Manchester (fino al 2010)	Lione, Copenhagen

7. Competitività economica e coesione sociale nelle politiche urbane: una conclusione

La nostra mostra che le grandi città europee qui considerate hanno subito un grande cambiamento economico e sociale negli ultimi dieci anni. Tutte queste città hanno dimostrato di essere riuscite a ottenere una posizione dominante non solo nei loro contesti nazionali, ma anche a livello europeo. Esse hanno sperimentato una forte crescita economica fino al 2007, insieme con un buon avanzamento in termini di dimensione e di occupazione. La capacità di queste città di attrarre nuovi investimenti si è fondata non solo sulla loro solidità economica, ma anche sulle politiche urbane, che sono state in grado di sostenere i settori più interessanti, specializzati e innovativi. Le politiche locali hanno svolto un ruolo importante in questo senso, fornendo sostegno finanziario, infrastrutture e opportunità di investimento sia gli imprenditori locali che ai *global player*.

A questa crescita economica di successo sono tuttavia corrisposte crescenti disuguaglianze interne. Le disparità sociali ed economiche sono aumentate in conseguenza di due tendenze principali: l'aumento dei costi per la casa e l'aumento della quota di lavoratori altamente qualificati attratti nei settori economici più innovativi. Le politiche urbane hanno effettivamente contribuito a questo risultato, nella misura in cui hanno sostenuto entrambe le tendenze. A Copenaghen, ad esempio, questo orientamento delle politiche è stato piuttosto esplicito, dal momento che il governo locale ha voluto attrarre in città nuove funzioni e nuove popolazioni per contrastare la precedente tendenza verso l'impoverimento della città. In altre città, l'innovazione e l'attrattività internazionale sono state le parole chiave e gli obiettivi strategici più rilevanti, a cui sono state dirette ampie risorse finanziarie pubbliche.

Le disuguaglianze sono quindi il risultato non solo delle tendenze economiche e sociali, ma anche delle politiche urbane per la competitività e l'attrattività tra città. L'attenzione prestata ai problemi di coesione sociale è comunque variata da città a città, e questo è dipeso nuovamente dall'orientamento delle politiche. Alcune città, come Milano e Copenaghen, non hanno sviluppato un programma per la coesione

sociale. L'agenda politica del comune di Milano si è fortemente orientata alla crescita economica attraverso investimenti importanti nella ripresa e nella riqualificazione delle aree urbane, mediante l'esecuzione di importanti manifestazioni internazionali (Expo 2015), promuovendo la città come un "*global hub*" e coinvolgendo gli operatori privati. A Copenaghen, i programmi nazionali e locali hanno affrontato la questione della crescita economica attraverso progetti di riqualificazione edilizia e lo sviluppo di nuove infrastrutture. L'obiettivo è stato di migliorare l'equilibrio a lungo termine dell'economia comunale mediante programmi di privatizzazione e riqualificazione del patrimonio abitativo pubblico, volti ad attrarre i gruppi ad alto reddito. In queste due città, la coesione sociale è stata lasciata alle responsabilità altrui: alle iniziative private e caritatevoli nel caso di Milano; al forte intervento del welfare state in quello di Copenaghen. Queste due opzioni, ovviamente, hanno generato risultati molto diversi per i gruppi più poveri della popolazione.

In altre città, il perseguimento della competitività economica si è combinato con obiettivi di coesione sociale. È questo il caso di Barcellona, dove gli obiettivi di competitività globale (promozione della cultura, turismo, arte, investimenti immobiliari) sono stati associati ai programmi di coesione sociale, volti a migliorare le condizioni delle aree più svantaggiate e a dare opportunità di impiego ai lavoratori meno qualificati. A Manchester, la coalizione politica ed economica a favore della crescita ha sostenuto sia una crescita dell'economia post-industriale locale, sia un grande miglioramento nella qualità delle abitazioni in alcune parti dell'area urbana. Le disuguaglianze spaziali e la carenza di impieghi industriali tradizionali sono stati affrontati mediante programmi locali finanziati dallo Stato, come il Manchester Salford Pathfinder. Più di recente, il passaggio all'austerità locale si è accompagnato con forti tagli alla spesa e con l'avvio di piccole e interessanti sperimentazioni a livello locale (come il Manchester Mortgage), che non sembrano però delle dimensioni necessarie per affrontare le disparità sociali e l'impatto negativo del recente aumento della disoccupazione. A Monaco, alla grande attenzione per la crescita economica se ne è aggiunta altrettanta per il rischio di polarizzazione sociale, soprattutto in termini di segregazione spaziale. La capacità di attrarre e accogliere i lavoratori altamente qualificati è stata vista come un fattore chiave per il successo economico, ma ciò è stato ottenuto attraverso politiche volte a migliorare le infrastrutture dei servizi per l'intera popolazione, e utilizzando le politiche locali per coinvolgere nuovi investitori in programmi di riqualificazione territoriale. Il programma "Perspective Munich" si è focalizzato specialmente sullo sviluppo urbano come modalità flessibile per stare attenti ai cambiamenti socio-economici e demografici. In queste città la capacità di sviluppare una rete integrata di attori pubblici e privati ha giocato un ruolo rilevante. Un forte approccio di *governance* inclusiva è stato associato ad un orientamento culturale che collega la crescita economica e la coesione sociale, al fine di limitare i rischi di polarizzazione sociale. Il caso di Lione, infine, rappresenta una situazione intermedia. In questa città, infatti, anche se l'agenda urbana avrebbe dovuto bilanciare l'attrattività economica e la coesione sociale, il paradigma della competizione interurbana e le politiche volte a migliorare l'attrattività della regione urbana sono state dominanti. Ma specifici programmi urbani sono stati in grado di affrontare i problemi sociali emergenti, nel tentativo di conservare un sistema diversificato di produzione locale e di garantire un ambiente urbano socialmente misto.

Perciò, anche se le politiche urbane hanno contribuito a intensificare le disuguaglianze sociali in queste città, allo stesso tempo esse hanno dimostrato di essere fondamentali per mantenere la coesione sociale. È quindi proprio attraverso questa paradossale contraddizione che le politiche urbane svolgono ancora un ruolo importante in queste città sempre più globalizzate e competitive.

8. Cosa può imparare Milano?

Rispetto alle altre metropoli europee analizzate in questo studio, Milano si dimostra una delle città che meno ha investito in politiche di riequilibrio tra coesione e competitività. L'impegno di Milano sul fronte della competitività e dell'attrattività sembra pari a quello delle altre città qui considerate, almeno sino al 2007-08, sia nel campo dello sviluppo edilizio ed urbano, sia nell'azione di stimolo nei confronti dei sistemi produttivi più avanzati e più competitivi già attivi nella città. L'anello sinora più carente è invece rappresentato dalle azioni volte a mantenere la coesione sociale della città, sia attraverso azioni finalizzate a riequilibrare gli investimenti immobiliari, sia nella direzione di sostenere vecchie e nuove forme di occupazione, sia infine nella valorizzazione dei territori più fragili. È questa *incompletezza* della città che colpisce, se messa a confronto con quanto si è fatto in altre città europee di pari grado.

Dalla nostra ricerca emergono due possibili direzioni di impegno per Milano, che possono essere sostenute anche osservando specifiche buone pratiche attuate nelle città considerate in questo studio.

La prima direzione è quella di concepire azioni finalizzate a ridurre gli squilibri abitativi e territoriali determinati dall'avanzato processo di gentrification della città, in parte alimentato dalle grandi operazioni di carattere immobiliare che sono state sviluppate sulla base di partnership pubblico-private. Simili operazioni (si pensi a Milano all'area di Porta Nuova, oppure a City Life) sono state compiute in tutte le altre città europee qui considerate, ma esse sono state spesso accompagnate da altre azioni, talvolta concepite come complementari alle prime, caratterizzate dall'attenzione rivolta verso le aree depresse della città.

Alcune tra le pratiche più interessanti sono sinteticamente descritte nel box 1. Esse si fondano sulla riqualificazione di aree territoriali specifiche, interessate da processi di de-industrializzazione oppure di degrado urbano, attraverso incentivi e facilitazioni di vario tipo ad interventi privati di sviluppo edilizio, svolti però sotto un'attenta regia pubblica finalizzata non solo a garantire il mix sociale ed edilizio e ad evitare la fuga degli abitanti con reddito più modesto, ma anche ad utilizzare le opportunità di sviluppo offerte agli operatori privati per espandere il patrimonio abitativo pubblico oppure per ampliare l'offerta di alloggi accessibili a redditi medio-bassi. È in questo orientamento a coniugare crescita urbana orientata alla competitività e crescita urbana finalizzata a mantenere il mix sociale del tessuto edilizio che si fonda la capacità di governo e regia delle istituzioni pubbliche, anche in fasi storiche caratterizzate da scarsa capacità finanziaria pubblica. Le partnership pubblico-privato - con il coinvolgimento di operatori privati, imprese interessate a nuove localizzazioni, associazioni di cittadini – hanno consentito di espandere i mezzi di intervento pubblico in un campo – quello della sostenibilità finanziaria degli alloggi – in cui le tendenze spontanee del mercato spingono verso una crescente dualismo sociale.

La seconda direzione è lo sviluppo di politiche finalizzate a produrre occupazione dotata di stabilità e con livelli salariali non eccessivamente schiacciati verso il basso. In questo caso le ricette maggiormente adottate sono state da un lato quella di legare la creazione di occupazione di media-alta qualificazione a progetti di sviluppo territoriale o di sviluppo di specifiche attività imprenditoriali, dall'altro quella di sviluppare interventi rivolti ai lavoratori a bassa qualificazione (vedi box 2). Nella prima direzione si muovono, ad esempio, gli interventi sviluppati a Monaco e Lione, in cui agenzie specializzate e programmi ad hoc sono stati avviati per sostenere, anche sul piano finanziario, lo start up di nuove attività imprenditoriali, collegate a settori produttivi di punta della città. I casi di Barcellona e Manchester riguardano invece iniziative di sostegno alla professionalizzazione e riqualificazione delle categorie di

lavoratori maggiormente a rischio di disoccupazione. Anche in questo caso il legame con i settori produttivi di punta è cruciale, così come la collaborazione tra diverse istituzioni pubbliche. In molti programmi le Camere di Commercio locali hanno giocato un ruolo fondamentale, sia nel finanziamento che nell'offrire competenze e sostegno organizzativo e logistico.

BOX 1: PROGETTI PER LA SOSTENIBILITA' ABITATIVA

BARCELLONA: IL PROGETTO 22@

Il progetto riguarda il rinnovamento urbano di Poblenou, una vasta area prevalentemente industriale. L'obiettivo è stato quello di creare un nuovo distretto di imprese ad alta intensità di innovazione e conoscenza. L'area fu convertita da un uso di tipo industriale ad uno ad alta intensità di conoscenza, allo scopo di attrarre investitori privati e convogliare gli investimenti verso specifiche tipologie di settori economici, ed evitare la trasformazione della zona in un quartiere esclusivamente residenziale. L'intervento interessò 4.000.000 metri quadrati di terreno costruito, di cui 3.200.000 destinato ad attività produttive e 800.000 per altre finalità, quali le abitazioni e le infrastrutture. Con l'approvazione del piano del Distretto 22@ sono state anche legalizzate 4600 abitazioni con nuove possibilità per il risanamento edilizio. Gli assi portanti del progetto sono stati: a) la varietà nel tipo di utilizzo all'interno del distretto, b) la creazione di servizi a supporto di un sistema produttivo basato sulla conoscenza, oltre alla creazione di alloggi e infrastrutture per gli abitanti, c) la concessione ad attori privati del permesso di costruire con maggiore densità in cambio della costruzione di strutture destinate alle attività ad alta intensità di conoscenza, d) un forte ruolo del settore pubblico nella creazione di infrastrutture.

La pressione degli abitanti locali e le conseguenti negoziazioni successive hanno apportato diverse migliorie al piano originale, tra cui una minore densità di costruzioni private sul territorio, la creazione di strutture pubbliche in grado di fornire servizi per tutta la popolazione più recentemente attratta nel quartiere e la costruzione di abitazioni protette a canone moderato. In effetti, visto l'aumento dei prezzi e la crescente domanda di abitazioni in quella zona della città, le associazioni di quartiere hanno avanzato la richiesta di creare alloggi protetti destinati specificamente ai cittadini che già vivevano lì e in particolare ai giovani.

LIONE. IL DISTRETTO DI GERLAND

Il quartiere di Gerland è il sito di un grande e composito progetto di trasformazione urbana, che risale agli inizi degli anni '80. Si trova a sud del Comune di Lione e copre un'ampia parte del 7° distretto, per una superficie totale di 700 ettari. Si tratta di un ex quartiere operaio, con la vocazione a mantenere questa componente popolare combinandola con l'avvento di nuovi abitanti attratti dal nuovo sviluppo nel settore dell'hi-tech, nel terziario e nelle attività di istruzione superiore. Si tratta di un interessante tentativo di unire le misure abitative volte al mantenimento degli abitanti della classe operaia a quelle per lo sviluppo economico. Già nel corso degli anni '80 l'area era stata individuata come potenziale sito industriale e scientifico, ed erano stati lanciati un *Technopôle Plan* insieme ad operazioni di rinnovamento urbano. Il distretto di Gerland conta oggi 2.000 aziende per circa 20.000 posti di lavoro, il 25% in industrie high-tech, tra cui il distretto industriale di rilevo mondiale nel settore dei vaccini e della diagnostica, Lyonbiopôle, 30 laboratori di ricerca, l'*Ecole Normale Supérieure* de Lyon. La coesione sociale è vista come una questione

legata al mantenimento della presenza di alloggi a prezzi accessibili. Per raggiungere tale obiettivo, vengono utilizzati il sostegno agli enti di edilizia sociale, le misure giuridiche, le misure di intervento sociale localizzato e la zonizzazione. La peculiarità del progetto Gerland è l'enfasi posta dai responsabili politici sulle misure di sviluppo economico. Sono stati compiuti sforzi per mantenere la presenza di industrie leggere, artigianato e piccoli negozi. Per lo stesso motivo, sono stati fatti dei tentativi per adeguare la forza lavoro locale allo sviluppo di nuove attività nei settori d'avanguardia.

Nell'area sono concentrati diversi progetti di tipo abitativo grazie all'uso di due strumenti specifici. Il primo è la creazione di una *Zone d'aménagement concerte* (ZAC), che permette al governo locale o ad un ente pubblico di sviluppo di creare una zona speciale dove esso può espropriare o acquistare terreni, riorganizzare aree, costruire reti e vendere terreni a imprenditori immobiliari, in cambio della loro conformità a uno schema di pianificazione e della loro partecipazione al finanziamento di strutture pubbliche. Questo schema consente agli enti pubblici di accelerare il processo di sviluppo e di negoziare la partecipazione degli imprenditori immobiliari alla progettazione di una zona specifica. Nel nostro caso lo schema ZAC ha permesso di acquisire un terzo della superficie totale del perimetro e di conciliare la costruzione di alloggi privati al prezzo di mercato con la costruzione del 30% di alloggi popolari (la media per la città di Lione è del 19%). Il secondo è il *Contrat Urbain de Cohésion Sociale* (CUCS), finalizzato a mantenere la coesione sociale a livello di quartiere: si tratta di uno strumento misto di integrazione sociale che unisce l'housing, l'assistenza sociale e le politiche per l'occupazione. In concreto, si tratta di un elenco di azioni negoziato ogni sette anni tra gli enti locali e lo Stato centrale e implementato da un gruppo di lavoro locale su un perimetro territoriale specifico. Il piano d'azione del CUCS si concentra su due principali interventi: 1) "l'aprirsi" della zona per mezzo delle politiche abitative (favorendo la diversificazione dell'offerta), lo sviluppo di attività commerciali di vicinato e l'incoraggiamento di iniziative di partecipazione sociale e cittadine; 2) l'inserimento economico e sociale della popolazione giovanile, attraverso lo sviluppo di azioni specifiche nel campo dell'educazione giovanile (3-16), la formazione professionale e orientamento al lavoro. Si è già creato un polo di servizi, raggruppando diverse associazioni locali che forniscono servizi di integrazione e di assistenza economica, giuridica e sociale.

MANCHESTER SALFORD HOUSING MARKET RENEWAL PATHFINDER

Il Manchester Salford Housing Market Renewal Pathfinder (MSP) è stata una partnership informale senza personalità giuridica, istituita tra i consigli comunali di Manchester e Salford, che hanno operato tra il 2003 e il 2011 per sviluppare e coordinare un programma strategico a lungo termine per ristrutturare il mercato immobiliare in alcune aree di Manchester e di Salford. L'obiettivo del MSP è stato quello di sostenere il potenziale di crescita economica della regione urbana di Manchester, rinnovando alcuni quartieri marginali in modo da fornire un'offerta differenziata di alloggi di maggiore qualità e una gamma più diversificata di tipologie abitative, in grado di soddisfare le aspirazioni dei nuovi come dei vecchi residenti.

Dal 2003 al 2011 il MSP ha ricevuto 354.11 milioni di sterline di finanziamento nazionale. Il MSP è anche riuscito a fare leva su investimenti complementari per un totale di 244 milioni di sterline. Nel corso della revisione della commissione di controllo di questo programma, è stato stimato che questo investimento avrebbe direttamente creato o mantenuto circa 7.700 posti di lavoro. Anche se i risultati sono risultati inferiori a quanto previsto, sono state costruite oltre 3.700 nuove case, sono state migliorate

14.500 case esistenti, acquistate 4.000, e demoliti oltre 6.000 immobili obsoleti. Nel complesso nella zona di *Pathfinder*, gli imprenditori edili hanno costruito circa 15.000 nuove abitazioni, contribuendo in misura significativa alla fornitura di nuove abitazioni nella regione urbana. Il MSP è stato complessivamente uno sforzo per collegare le politiche di housing a quelle economiche, per determinare dove sarebbero stati i posti di lavoro e che tipo di case avrebbero dovuto essere costruite.

IL "*PROMOTED CITY LIVING*" NEL DISTRETTO ACKERMANNBOGEN DI MONACO

Il programma di costruzione urbana nel quartiere di Ackermannboge è considerato come prototipo per le politiche per la casa di Monaco. Il progetto è destinato ad essere completato nel 2015. Esso è un esempio di ri-densificazione urbana e di conversione di ex caserme militari in aree residenziali situate nel centro città. In totale, circa 39,5 ettari di aree urbane convertibili ospiteranno circa 2.200 unità abitative e circa 650 posti di lavoro nella fase finale, comprese le infrastrutture sociali. Il progetto intende offrire una vasta gamma di tipologie abitative, sviluppando diversi schemi di finanziamento specifici in grado di che affrontano i diversi gruppi di residenti, nella direzione di promuovere il mix sociale. Inoltre, il progetto vuole anche essere un progetto pilota per l'applicazione di concetti innovativi di edilizia sostenibile, insieme a misure di risparmio di materiale e di risorse energetiche. Il progetto, infine, aiuta a ridurre la pressione esercitata sugli abitanti dagli elevati costi d'affitto.

Per quanto riguarda la progettazione urbana, la disposizione dei singoli edifici ha permesso l'edificazione del terreno in quattro sezioni, che a loro volta definiscono quattro aree residenziali distinte. Le due parti meridionali del quartiere integrano immobili a destinazione commerciale e di business, strutture per l'assistenza agli anziani e appartamenti per studenti. Questa miscela di differenti tipologie abitative consente alla città di soddisfare le richieste attuali di equilibrio sociale nel settore immobiliare. Una quota di abitazioni, intorno al 70%, verrà dedicato ad alloggi privati, mentre la quota restante sarà composta da alloggi in locazione promossi da fondi sussidiari pubblici e da alloggi sociali. Per rendere il mercato immobiliare degli affitti accessibile ai settori a basso reddito e per la classe media, nell'ambito del programma è stato attivato il "Munich Model for Rental Housing". I principali destinatari sono famiglie, anziani, apprendisti e cooperative. Queste misure sono state fondamentali per la progettazione della prima fase di costruzione del programma di Ackermannbogen.

BOX 2: PROGETTI PER LA SOSTENIBILITA' ABITATIVA

LVE – *LYON VILLE DE L'ENTREPRENARIAT*

La promozione dell'imprenditorialità è organizzata dall'Autorità pubblica della *Grand Lyon*, in collaborazione con la Camera di Commercio locale e con la Regione, attraverso una rete chiamata LVE – *Lyon Ville de l'entreprenariat***.** L'iniziativa consiste in una rete di 44 partner impegnati in diverse attività di sostegno all'imprenditorialità. Essa è finanziata principalmente dalla *Grand Lyon* (per il 78% del bilancio totale) e dalla Regione, mentre la Camera di Commercio fornisce staff e personale. La *Grand Lyon* è responsabile della direzione e del coordinamento della rete. Circa il 50% del bilancio è dedicato alle attività di comunicazione, e il restante alla gestione dell'animazione e della qualità. La rete LVE comprende organizzazioni altamente specializzate che operano nel campo della consulenza e del *coaching*, producono pilotaggi e test, seminano capitali e finanziamenti, incubazione, e servizi più classici del dipartimento economico comunale e di filiali territoriali della Camera di Commercio locale L'obiettivo è di diffondere la cultura imprenditoriale e di assicurare servizi di alta qualità sulla base di procedure e norme comuni. I risultati di LVE sono molto positivi, con circa 10.000 persone che hanno fatto richiesta di iscrizione a una organizzazione della rete. In totale, nel 2011, sono state create 14.500 aziende nel territorio della *Grand Lyon*. Il 60% delle persone accompagnate dalla rete LVE prima era disoccupato. Se è difficile valutare il reale contributo della rete LVE alla creazione di imprese, si potrebbe dire che il finanziamento costante, insieme alle attività di gestione della qualità e di ottimizzazione procedurale, rivelano un elevato investimento degli enti locali in questo campo e che ciò ha indubbiamente aumentato la coscienza e la cultura collettiva intorno all'imprenditorialità (oltre 23.000 persone hanno visitato il sito LVE e 3000 hanno effettuato una autovalutazione del loro progetto on line).

THE MUNICH ENTREPRENEURIAL AGENCY (MEB)

Il MEB è il punto centrale di riferimento per coloro che intendono diventare lavoratori autonomi o che hanno appena avviato un'attività imprenditoriale. La città di Monaco ha fondato il MEB nel 1998, in collaborazione con la Camera di Commercio e dell'Industria. In particolare, entrambe le istituzioni offrono informazioni sulle modalità di costituzione di una società, sui business-plan, sulla scelta della forma giuridica e sugli aspetti fiscali. Inoltre, organizzano seminari e incontri e sostengono le start-up nella selezione dei modelli di finanziamento adeguati. Un fondo finanziato da casse di risparmio locali concede prestiti per il primo anno dell'attività imprenditoriale. L'obiettivo del fondo è quello di consentire alle piccole imprese di acquistare attrezzature o di fare i primi investimenti. La durata del prestito garantito è limitata a dieci anni, con due anni di esenzione per quanto riguarda il rimborso degli interessi. La maggior parte di coloro che hanno utilizzato i servizi di consulenza era di età compresa tra i 26 ei 35 anni. Quasi un terzo era senza lavoro prima che la società fosse costituita.

CITY DEAL AND MANCHESTER APPRENTICE GUARANTEE

Il City Deal è un accordo firmato dall'Autorità della Greater Manchester con il dipartimento governativo nazionale di Business Innovation and Skills (BIS). È stato promosso come parte di un rapporto più decentrato e maturo tra il governo centrale e locale. Si tratta di un piccolo progetto pilota che offre incentivi fiscali per un totale di 2 milioni di sterline ai datori di lavoro che acquistano pacchetti formativi di loro scelta, ed è attualmente in fase di sperimentazione.

Il Consiglio comunale di Manchester ha sviluppato anche una misura di sostegno all'apprendistato, incentrata sul ruolo degli enti locali nell'offerta di opportunità, estendendo la tipologia del tirocinio a coloro che sono ai margini della formazione e del lavoro e istituendo l'apprendistato come una forma di apprendimento diffusa e molto apprezzata. La strategia del programma è di fornire opportunità di formazione realistiche e, soprattutto, sostenibili per i giovani locali. Queste opportunità si concentrano su giovani provenienti dai quartieri più poveri e dalle scuole prioritarie (le prime cinque scuole che producono NEET, giovani che né studiano né lavorano); alcune iniziative si rivolgono a categorie specifiche, come il Young People into Construction Programme, che dà la priorità ai giovani NEET, ai giovano in cura presso i servizi sociali e ai giovani appartenenti a minoranze etniche

AGENZIA "BARCELONA ACTIVA"

A Barcellona sono stati stipulati diversi Patti per la qualità del lavoro, espressamente allineati con l'Agenda di Lisbona (2000-2020) e con la Strategia Europea per l'Occupazione (2010-2020), oltre che con il Piano d'Azione Nazionale e con gli obiettivi della Strategia per l'Occupazione della Catalogna 2012-2020. Gli elementi principali dei Patti sono il sostegno alla creazione di nuove imprese e all'internazionalizzazione di quelle esistenti; la riduzione della disoccupazione, in particolare di quella giovanile - attraverso il perfezionamento delle competenze e la lotta all'abbandono universitario – e l'inclusione di un più elevato numero di persone nel mercato del lavoro, soprattutto delle donne. Gli accordi presi vengono trasformati in politiche specifiche tramite l'agenzia *Barcelona Activa*. Seguendo l'impostazione del Patto, *Barcelona Activa* ha due principali campi d'azione: uno rivolto alla promozione economica, l'altro ai servizi per l'impiego. Il primo include programmi volti alla creazione di nuove imprese e a migliorare la competitività di quelle esistenti. Il secondo, orientato a sostenere l'occupazione, va sotto l'etichetta di "opportunità professionali" e include programmi di sviluppo professionale e di formazione per disoccupati, programmi di orientamento professionale e di collocamento e risorse per valorizzare le possibilità legate alle nuove tecnologie. *Barcelona Activa* prevede poi un programma specifico per coinvolgere i giovani nel mercato del lavoro.

I due programmi principali sono: "CERTIC", un programma di apprendimento permanente che si concentra sulle nuove tecnologie nelle piccole e medie imprese, rivolgendosi ai lavoratori delle PMI, conferendo certificati di idoneità tecnica; "PORTA 22", un programma per lo sviluppo professionale, che rileva le esigenze dei settori strategici, orienta i lavoratori in base alla nuova domanda in termini di competenze e di formazione e fornisce informazioni sulle nuove opportunità a partire dai loro stessi interessi professionali. Nel 2011 hanno partecipato ai programmi sul capitale umano 74.969 persone e altre 75.219 hanno preso parte a quelli sulle nuove tecnologie.

La promozione di posti di lavoro di qualità costituisce uno dei principali obiettivi dell'agenzia. Il 78% del bilancio è destinato alla qualità dell'occupazione, a fronte del 18% destinato alla creazione di imprese e alla crescita e del 4% destinato all'innovazione. In concomitanza con la crisi economica, *Barcelona Activa* ha mostrato la tendenza ad aumentare i propri servizi per l'occupazione, mentre i servizi rivolti all'imprenditorialità hanno teso invece a diminuire. L'aumento della disoccupazione ha accresciuto la domanda di formazione e di politiche di attivazione, mentre il numero di persone che richiedono consulenza per la creazione di un'impresa tende a diminuire.

9. Bibliografia

Ache, P., Anderson, H. T., Maloutas, T. *et al.* (Eds) (2008) *Cities between Competitiveness and Cohesion*. New York: Springer

Agustoni A., Alietti A., Cucca R. (2012). Social housing policy as a tool for Ethnic Integration in Europe. A critical view on the Italian experience. In: Bauder H., a cura di, *Immigration & Settlement: Challenges, Experiences and Opportunities in Global and Local Contexts*, Toronto: Canadian Scholars Press

Andersen H. T., Winther, L. (2010) "Crisis in the Resurgent City? The Rise of Copenhagen", in *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 34.3: 693–700

Arbaci S., Malheiros J. (2009), "De-Segregation, Peripheralisation and the Social Exclusion of Immigrants: Southern European Cities in the 1990s", in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36: 2, 227 — 255

Arbaci S., Rae I. (2010) *Mixed Tenure Neighbourhoods in London: Policy Myth of Effective Device for Social Mobility*, Paper presented at the ISA Conference in Goteborgh.

Begg, I. (1999) "City and competitiveness", *Urban Studies*, 36(5/6), pp. 795–809

Buck, N. (2005) Social cohesion in cities, in: N. Buck, I. Gordon, A. Harding and I. Turok (Eds) *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, pp. 44–61. New York: Palgrave.

Buck, N., Gordon, I., Harding, A. and Turok, I. (Eds) (2005) *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*. New York: Palgrave.

Cassiers T, Kesteloot C. (2012) Socio-spatial Inequalities and Social Cohesion in European Cities, in Urban Studies 49(9) 1909–1924, July 2012

Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. 1*. Cambridge, MA: Blackwell

Cattacin S. (2006) "Why not "ghettos"? The governance of migration in the splintering city", *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 2/06*, Malmo University

Cheshire, P. (1999) Cities in competition: articulating the gains from integration, *Urban Studies*, 36, pp. 843–864

Cucca R. (2011) *"Unequal development: economic competitiveness and social inequalities in six european cities*", paper presented at 41a Conference Urban Affairs Associations, New Orleans, USA

Fainstein S. (2001), Inequalities in Global City Regions, , in Global City-Regions, edited by Scott A. J., Oxford University Press, New York

Fainstein S. (2010), The just city, Cornell University Press, Ithaca and London

Florida, R. (2004) *Cities and the Creative Class*. London: Routledge.Gordon, I. (2005) Integrating cities, in: N. Buck, I. Gordon, A. Harding and I. Turok (Eds) *Changing Cities:*

Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance, pp. 78–93. New York: Palgrave.

Gordon I, Turok I (2005), How Urban Labor Markets Matter, in N. Buck, I. Gordon, A. Harding and I. Turok (Eds) *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*. New York: Palgrave. Hamnett, C. (2003) *Unequal City: London in the Global Arena*. London: Routledge.Harvey D. (2006), Spaces of Global Capitalism., Verso, London

Haussermann, H. and Haila, A. (2005) The European city: a conceptual framework and normative project, in: Y. Kazepov (Ed.) *Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*, pp. 43–63. Malden, MA: Blackwell.

Häussermann, H. and Siebel, W. (2001) "Integration und Segregation: überlegungen zu einer alten Debatte", *Deutsch Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 40, pp. 68–79

Jensen-Butler, C. (1999) Cities in competition: equity issues, *Urban Studies,* 36(5/6), pp. 865–891.

Kalleberg A. E. (2011), *Good Jobs, Bad Jobs. The Rise of Polarized and Precarious Employment Systems in the United States, 1970s to 2000s*, Russel Sage Press, New York

Krugman, P. (1991) Increasing returns and economic geography, *Journal of Political Economy,* 99(3), pp. 483–499.

Le Galès, P. (2002) *European Cities: Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Lopez, A., Mella-Marquez, J. and Steinberg, F. (2008) Competitiveness and cohesion in the Spanish provinces: a territorial approach, in: P. Ache, H. T. Anderson, T. Maloutas *et al.* (Eds) *Cities between Competitiveness and Cohesion*, pp. 61–78. New York: Springer

Massey D. (1984), Spatial division of labor: Social structures and the Geography of production, London, Macmillan

Massey, D. S., & Denton, N. A. (1992). *American apartheid: Segregation and the making of the underclass*. Cambridge: Harvard University Press.

Molotch. H. (1976), *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place***,** in "The American Journal of Sociology", Vol. 82, No. 2., pp. 309-332.

Musterd, S. (2005) Social and ethnic segregation in Europe: levels, causes and effects, Journal of Urban Affairs, 27, pp. 331–348.

Musterd S., Andersson R. (2005), *Housing Mix, Social Mix and Social Opportunities*, in "Urban Affaire Review", vol. 40, n. 6, 2005, pp. 1-30.

Panebianco, S. (2008) *Are entrepreneurial cities more successful? Empirical evidence from 50 German cities*, in: P. Ache, H. T. Anderson, T. Maloutas *et al.* (Eds) *Cities between Competitiveness and Cohesion*, pp. 41–60. New York: SpringePorter, M. E. (1995) The competitive advantage of the innercity, *Harvard Business Review*,73, pp. 55–71.

Porter, M. E. (1996) Competitive advantage, agglomeration economies and regional policy, *International Regional Science Review,* 19, pp. 85–90.

Pratscke J., Morlicchio E. (2012), Social Polarisation, the Labor Market and Economic restructuring in Europe: An Urban Perspective, in Urban Studies, 49(9) 1891-1907, July

Preteceille, E. (2000) Segregation, class and politics in large cities, in: A. Bagnasco and P. Le Galès (Eds) *Cities in Contemporary Europe*, pp. 74–97. Cambridge: Cambridge University Press.

Preteceille, E. (2009) La ségrégation ethno-raciale a-t-elle augmente´ dans la métropole parisienne?, Revue franc xaise de sociologie, 50, pp. 489–519

Ranci C. (2011) Competitiveness and Social Cohesion in Western European Cities, in Urban Studies

Sassen, S. (1991) *The Global City*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Sassen, S. (2000) *Cities in a World Economy*. London: Pine Forge Press.

Sassen, S. (2007) *A Sociology of Globalization*. London: W. W. Norton.

Smith N. (1979), "Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital, not people", in *Journal of the American Planning Association*, 45(4), 538-548.

Smith N. (1996), *The new Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Routledge, London

Stone C., (1993) *Urban Regimes And The Capacity To Govern: A Political Economy Approach*, in Journal of Urban Affairs, 15: 1–28

Taylor, P. J. (2003) *World City Network: A Global Urban Analysis*. London: Routledge

Van Kempen R, Dekker K., hall S., Tosics I. (2005) Restructuring large housing estates in Europe, Policy Press, Bristol

2. BARCELLONA

1. Introduzione

Il presente saggio[1] analizza lo sviluppo delle politiche per lo sviluppo economico e per l'integrazione sociale nella città di Barcellona. A partire dalle celebrazioni per i Giochi Olimpici del 1992, infatti, la città è stata considerata un modello di integrazione di strategie di sviluppo economico e coesione sociale. In questa sede si andranno ad analizzare i due ambiti politici che sono stati alla base di tali sforzi: ci si concentrerà quindi in primo luogo sulle politiche abitative messe in atto a Barcellona, osservando il suo sviluppo nell'ambito del processo di riqualificazione urbana dell'area est della città, ovverosia la trasformazione del vecchio quartiere industriale di Poblenou nel cosiddetto "distretto della conoscenza 22@", nonché la riqualificazione dei quartieri circostanti. In secondo luogo verranno analizzate le politiche attive del lavoro e l'impostazione delle amministrazioni locali nello sviluppo di nuovi settori economici e nella creazione di posti di lavoro di qualità. Come si vedrà, infatti, le misure volte a favorire lo sviluppo di nuovi settori economici sono state perseguite congiuntamente a programmi destinati alla disoccupazione non qualificata, come i programmi PQPI, consentendo appunto a settori di popolazione non qualificata di accedere a un posto di lavoro. Con la crisi economica, le politiche per la qualità del lavoro sono state via via sostituite sempre più da politiche volte a ridurre la crescente disoccupazione.

1.1 Breve inquadramento storico

Barcellona è la seconda città della Spagna dopo Madrid, sia in termini di risultati economici che in termini di popolazione. Essa conta 1,6 milioni di abitanti e rappresenta il 10 per cento del PIL nazionale. L'area metropolitana di Barcellona è costituita dalla città vera e propria e dalle 35 municipalità circostanti, su un territorio complessivo di 636 chilometri quadrati e con un totale di 3.220.058 abitanti. La popolazione si concentra soprattutto a Barcellona e nei suoi vicini centri abitati di L'Hospitalet e Badalona. Questa concentrazione di popolazione rivela importanti differenze tra città (il comune più piccolo della zona ha solo 3819 abitanti). Barcellona è anche la capitale della Catalogna; dal 1979 (quando hanno avuto luogo le prime elezioni locali democratiche dopo 40 anni di dittatura) al 2010 il Comune di Barcellona è stato governato dal *Partit dels socialistes de Catalunya*, il partito socialista, con il supporto periodicamente di altri partiti di sinistra, mentre dal 2010 in poi a governare la città è il partito conservatore *Convergencia i Unió.*

Il lungo periodo di egemonia socialista, a livello politico locale, ha permesso il consolidamento di un modello di *governance* basato sulla leadership pubblica da un lato e sulla partecipazione e il consenso di soggetti privati e della società civile dall'altro (Blackeley, 2005; García, 2002, 2008). Ciò è legato al fatto che la lotta contro il regime franchista si è articolata attraverso le associazioni civiche (per lo più associazioni di vicinato), le quali erano a loro volta strettamente connesse alle organizzazioni sindacali e ai partiti politici allora vietati. Risultato di ciò furono le elezioni amministrative del 1979, che non solo portarono al potere i

[1] Il presente saggio si basa sull'analisi di documenti politici ed interviste realizzate con diversi soggetti: i progettisti che hanno svolto un ruolo chiave nello sviluppo urbanistico e culturale di Barcellona [I1], i responsabili per la crescita economica e per le risorse del Comune di Barcellona [I2], i manager addetti alla formazione professionale (occupational training) ai programmi PQPI [I3], un rappresentante del sindacato UGT [I4] e un educatore del programma PQPI presso il Centro di formazione professionale pubblico *Mare de Déu de la Mercè* [I5]

partiti di sinistra, ma ottennero anche una forte adesione da parte della società civile. Per questo motivo a Barcellona il partito socialista ha sviluppato un modello di *governance* basato sul legame forte con la società civile, in particolare con le associazioni di quartiere e le organizzazioni sindacali. Tale modello ha permesso di ampliare il consenso e la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e di dare vita a un sistema di ridistribuzione delle risorse della città incentrato sul rafforzamento dei diritti civili e politici, basato a sua volta sulla creazione di una città competitiva, pur nel mantenimento di elementi di coesione sociale. All'interno di questa strategia, la cultura è divenuta un elemento fondamentale per la riqualificazione urbana e per il miglioramento contemporaneamente delle condizioni sociali, della competitività e dell'attrattività per i visitatori esterni. Durante la prima metà degli anni ottanta obiettivo prioritario diventava il miglioramento della qualità della vita attraverso piccoli interventi mirati nei singoli quartieri. Nell'arco di tale decennio, infatti, sono stati inclusi nella *governance* locale anche attori privati, rappresentati da istituzioni come la Camera di Commercio o le associazioni di imprenditori, con la conseguente costruzione di un consenso attorno al modello di sviluppo per la città. È all'interno proprio di tale contesto di consenso, favorito dal carismatico sindaco Pasqual Maragall, che sono state poste le premesse per l'accoglienza dei giochi olimpici del 1992

La nomina nel 1986 di Barcellona a sede dei Giochi Olimpici ha senz'altro rappresentato un punto di svolta per la città. L'amministrazione comunale diede vita allora un approccio basato sulla partnership tra settore pubblico e privato per lo sviluppo di progetti urbanistici e riorganizzò l'amministrazione locale al fine di migliorarne l'efficienza mediante autonome partnership pubblico-privato. In termini di *governance* multilivello, i Giochi Olimpici hanno dato origine ad un'azione coordinata a livello locale, regionale e centrale, portando a un complessivo miglioramento delle infrastrutture della regione. Un altro avvenimento cruciale per la trasformazione di Barcellona è stato poi nel 1986 l'ingresso della Spagna nella Comunità Europea, che ha implicato l'accesso a nuove risorse per politiche di sviluppo economico e per il riposizionamento dei prodotti all'interno dei mercati europei. Da tutto ciò è derivata la profonda trasformazione di Barcellona, sia sul piano urbanistico che economico: tra il 1986 e il 1999, infatti, il PIL pro capite della città è aumentato del 64,4%, uno dei tassi più elevati all'interno della UE.

L'esperienza dei Giochi Olimpici ha consolidato quindi un modello di *governance* basato sulla partnership pubblico-privato e sulla pianificazione strategica, tale da integrare l'approccio alle trasformazioni fisiche della città con politiche socialdemocratiche, welfare locale e cultura (Degen e García, 2012: 3). Questo modello, che è stato esportato anche in altre città sotto la definizione di "modello Barcellona", è stato da allora in poi un elemento base delle politiche della città. Dopo le Olimpiadi, l'amministrazione comunale ha infatti ampliato ed esteso tale approccio strategico di pianificazione anche ad altri ambiti, quali quello del turismo o della cultura, promuovendo la creazione di partnership in cui gli attori pubblici svolgessero un ruolo di primo piano. La strategia generale è stata sintetizzata nel Piano Strategico di Barcellona e nel 1999 il medesimo approccio è stato esteso ulteriormente, creando partnership con altri comuni dell'area urbana, con l'obiettivo di creare un piano strategico unitario, per evitare incoerenze tra i piani di Barcellona e quelli di altri comuni all'interno dell'area.

In questo periodo gli approcci strategici per lo sviluppo economico si sono sempre più focalizzati sulla competitività e sull'attrazione al tempo stesso di turismo e di nuove imprese. Durante la prima metà degli anni novanta, infatti, la città ha operato un'ulteriore trasformazione della sua economia, rafforzando quei settori orientati ai servizi sulla base del turismo crescente. Per l'amministrazione comunale il turismo, l'innovazione e gli investimenti stranieri divennero quindi aspetti fondamentali per la crescita economica, sebbene temi come la qualità della vita e la coesione sociale siano rimaste comunque all'ordine del giorno

dell'agenda politica. In tale ambito vennero sviluppate nuove istituzioni per gestire i settori chiave, quali ad esempio il Consorzio del Turismo di Barcellona (1993) o l'Istituto di Cultura di Barcellona (ICUB, 1996) (Rodríguez Morató, 2008), quest'ultimo a integrazione della Camera di Commercio, del Comune e della *Fundació Barcelona Promoció*, finalizzata proprio a favorire gli investimenti stranieri in città. All'interno della strategia generale, anche la cultura venne a costituire un elemento centrale per l'attrazione di visitatori e per la riqualificazione urbana. A completamento di tale strategia di crescita economica venne quindi attivato un progetto di rinnovamento della parte orientale della città (i cosiddetti "Litoral front" e distretto 22@), corrispondente all'ex area industriale, al fine di trasformarla in un distretto della conoscenza, in grado di attirare imprese innovative. Tuttavia questa strategia ha generato preoccupazioni per quanto riguarda la distribuzione della ricchezza e un indebolimento del consenso sul modello di sviluppo della città. Tale sviluppo, nel quale rientra anche il grande evento culturale del *Forum de les cultures* svoltosi nel 2004, ha infatti incontrato scarso sostegno da parte della cittadinanza ed è stato interpretato come un progetto mirato a soddisfare alcuni interessi particolari, più che quelli della città nel suo insieme (García, 2008).

Nel 2003 è sopraggiunto un importante cambiamento nel governo catalano, in quanto, per la prima volta dal ripristino della democrazia, è salita al potere nell'area catalana una coalizione di sinistra. Nel periodo successivo, che va dal 2003 al 2010, il governo catalano è stato governato perciò da una coalizione tripartita, comprendente il Partito socialista, quello ecologista post-comunista ICV e il partito nazionalista di sinistra ERC. Con l'avvento di tale cambiamento il Comune di Barcellona e il governo catalano si trovarono ad essere dello stesso colore politico, situazione mantenutasi fino al 2010, quando a salire al potere del governo catalano salirono invece i conservatori. Sei mesi dopo (e per la prima volta dal ritorno alla democrazia) il partito conservatore CiU vinse anche le elezioni amministrative di Barcellona. Di conseguenza, nell'arco degli ultimi 10 anni, si sono trovate al potere, sia sul piano politico che nei diversi livelli amministrativi di Barcellona, due diverse coalizioni:

- Dal 2003 al 2011 una coalizione progressista tra socialisti e altri partiti di sinistra, alla guida del Comune di Barcellona, della maggior parte dei comuni della regione e del governo catalano
- Dal 2011 un coalizione conservatrice composta da nazionalisti conservatori e cristiano-democratici (*Convergència i Unió*), con il sostegno dei conservatori nazionalisti spagnoli (*Partido Popular*), alla guida del Comune di Barcellona, di parte dei comuni della regione e del governo catalano

L'arrivo della nuova coalizione di governo e lo scoppio della crisi finanziaria hanno senz'altro portato importanti cambiamenti all'interno delle politiche e del dibattito sul modello di sviluppo della regione e della città di Barcellona. Un esempio ne è l'acceso dibattito sorto a seguito della proposta da parte della società americana Las Vegas Sands di investire nella costruzione di un grande parco di divertimenti a Baix Llobregat, zona che circonda l'aeroporto di Barcellona. Il dibattito riguarda contemporaneamente sia l'esigenza di creare posti di lavoro, sia la qualità del lavoro stesso. Il Governo catalano e il Comune di Barcellona, che appoggiano ufficialmente il progetto, sostengono che l'investimento dovrebbe generare più di 30.000 posti di lavoro nell'area metropolitana. In tal senso "Eurovegas" costituirebbe un'importante occasione in termini di opportunità lavorative, soprattutto per quei gruppi sociali con particolari difficoltà d'inserimento nel mondo del lavoro (come i giovani con lacune formative, gli over 45 anni, o le persone occupate in settori fortemente colpiti dalla crisi) e, di conseguenza, un modo per integrarli nell'attuale modello di città di Barcellona (si pensi a "Barcelona Growth", "Barcellona capitale mobile", "Barcellona smart city", ecc.) (Dichiarazioni del Sindaco di Barcellona su un canale televisivo locale del 7/10/2012) . Gli

oppositori alla proposta sostengono invece che tale creazione di occupazione non sia certa e che, nel caso in cui questa si verificasse effettivamente, si tratterebbe comunque di lavoro non qualificato e con bassi stipendi. Il dibattito attorno a Eurovegas si è inoltre focalizzato sul modello di sviluppo economico in sé per la città e per tutta l'area, e sull'adeguatezza di progetti di questo tipo rispetto alla questione dell'attrattività per aziende innovative e basate sulla conoscenza[2]. A un livello più locale, infatti, la crisi e l'aumento della disoccupazione hanno accentuato l'interesse per politiche volte a contrastare prioritariamente la mancanza di lavoro, rispetto a programmi incentrati invece sulla qualità del lavoro. Nel presente saggio si presterà attenzione alle politiche sviluppatesi nell'arco del periodo 2003-2011, con alcune considerazioni in merito ai cambiamenti avvenuti nelle politiche promosse dalla nuova coalizione di governo e agli effetti della crisi finanziaria del 2007.

1.2 Struttura della *governanc*e multilivello

Sin dal ritorno della democrazia (1979) l'amministrazione spagnola è organizzata in tre livelli di governo principali: centrale, autonomo (regionale) e locale. Il consolidamento della democrazia negli anni ottanta ha comportato un crescente decentramento di competenze e risorse verso le comunità autonome, le quali hanno così assunto un ruolo centrale nel compito di fornire politiche sociali e di welfare. Il sistema di welfare è stato infatti sviluppato e modernizzato proprio negli anni ottanta, grazie al ruolo chiave svolto nei servizi dalle Comunità autonome. In tale contesto di decentramento sebbene la dimensione locale abbia visto aumentare le proprie competenze, il trasferimento di risorse finanziarie è avvenuto però prevalentemente dal livello centrale a quello regionale, limitando con ciò le possibilità di sviluppo delle politiche a livello locale. Questo processo di "ri-centralizzazione" ha spinto perciò le autorità locali a ricercare altre risorse e a creare diversi meccanismi di collaborazione con i governi autonomi e con quello centrale. Vale la pena qui notare come si producano sovrapposizioni tra l'amministrazione regionale e una preesistente suddivisione a livello provinciale, dal momento che la costituzione democratica del 1976 prevede un'organizzazione provinciale dello Stato con 52 province. Tuttavia la Costituzione prevede anche l'esistenza di Comunità Autonome risultanti dall'unione di diverse province caratterizzate da elementi comuni. Grazie all'esistenza delle Comunità Autonome, i Consigli provinciali – le *Diputaciones* – sono portati a focalizzarsi sul reperimento di fondi e risorse immateriali da destinare ai comuni, specialmente quelli più piccoli, per lo sviluppo delle proprie politiche. La *Diputació* sviluppa perciò programmi in diversi ambiti, quali lo sviluppo economico, il turismo, le politiche per la casa o quelle per l'occupazione. Esiste poi un altro livello di governo in Catalogna costituito dai Consigli di contea: la Provincia di Barcellona comprende 11 contee, ognuna con il proprio organo politico, il quale non viene eletto direttamente, ma dipende dalla composizione politica delle città situate all'interno della singola contea. Tuttavia i Consigli di contea (fondati nel 1988) non ricevono alcun supporto finanziario da parte del governo catalano e sono pertanto diventati irrilevanti.

2 Al momento della conclusione della presente relazione, Las Vegas Sands ha annunciato qual è la location di Madrid scelta per il progetto. Il Governo catalano ha inoltre proposto un nuovo progetto, chiamato "Barcelona World", incentrato sulla costruzione di alberghi e sulla promozione del turismo, senza alcun riferimento ai concetti di economia della conoscenza o di qualità del lavoro.

La struttura di *governance* dell'area metropolitana di Barcellona è completata infine da un'autorità creata nel 2011, ovverosia l'Area Metropolitana di Barcellona (AMB), che integra tre organismi precedentemente esistenti: l'Autorità per i trasporti, l'Autorità per l'ambiente. In conseguenza della sua centralità, Barcellona è senz'altro l'attore principale nel processo decisionale dell'area metropolitana e infatti il suo sindaco è anche il presidente dell'AMB; ma anche così, a livello locale, i comuni mantengono la propria autonomia politica e i principali attori politici rimangono i consigli comunali. La AMB è stata istituita per assumere le competenze in termini di alloggi, di ambiente, di smaltimento dei rifiuti, di gestione delle infrastrutture di trasporto e di pianificazione urbanistica; ed effettivamente, suo obiettivo principale per i prossimi anni è quello di sviluppare un piano di direzione urbana per sostituire la vigente legislazione in materia di pianificazione urbanistica risalente al 1976. Sebbene non abbia ancora avuto modo di dispiegare tutte le sue competenze a causa della sua breve storia, l'AMB costituisce comunque uno strumento di rappresentanza degli interessi di Barcellona e dell'area nei confronti degli altri livelli di governo: il 30 maggio 2012, non a caso, il Presidente (il sindaco di Barcellona appunto) e il Vicepresidente dell'AMB, in occasione di un incontro con il primo ministro Mariano Rajoy, hanno avanzato la richiesta di destinare all'AMB maggiori risorse ed investimenti strategici.[3]

La AMB in ogni caso non è una creazione del tutto nuova, poiché un'istituzione simile, ovvero la Società metropolitana, era esistita già tra il 1974 e il 1987. In tale anno, percependo la realtà di Barcellona come un contro-potere rispetto ai suoi piani, il Presidente del Governo catalano Jordi Pujol abolì le istituzioni di governance locali, reprimendo così la capacità di coordinamento tra i comuni e il potere politico del Comune di Barcellona. Questa scelta si poteva interpretare come una manovra politica da parte del Governo catalano per limitare il crescente potere dell'allora Presidente della Società metropolitana di diverso orientamento politico-ideologico (Garcia, 2002, 354-356). I partiti di sinistra, e in particolare il PSC (*Partit dels socialistes de Catalunya*), controllavano infatti la maggior parte dei comuni dell'area metropolitana sin dalle prime elezioni democratiche, mentre il Governo catalano era controllato dalla coalizione conservatrice nazionalista *Convergencia i Unió* (CiU). Mentre la CiU si faceva promotrice di un modello liberale, con l'assegnazione di un ruolo rilevante ai soggetti privati in materia di welfare, i comuni dell'area metropolitana, sotto la guida del carismatico sindaco di Barcellona Pasqual Maragall, sostenevano un approccio diverso.

In conclusione esistono tre livelli di governo principali, quello centrale, quello regionale e quello locale, e tre livelli secondari, che dipendono invece dalle amministrazioni locali: la *Diputació de Barcelona* (il Consiglio provinciale di Barcellona), i *Comarcals Consells* (i Consigli di contea) e la l'Area Metropolitana di Barcellona (vedi figura 1).

3 *Trias confia en les inversions de l'Estat al port de Barcelona per al 2013*. El Periódico de Catalunya 30/05/2012.



Figura 2.1. Struttura di governance multilivello
Fonte: elaborazione propria

Come si è detto, l'amministrazione comunale ha posto la pianificazione strategica come strumento centrale dei propri processi di elaborazione politica e tale pianificazione è stata all'origine dello svolgimento dei giochi olimpici e della trasformazione della città verso un'economia incentrata sui servizi. Si tratta di un approccio progettuale complesso, che comporta l'elaborazione di strategie a diversi livelli e scale. Il Piano strategico metropolitano costituisce il piano strategico generale per l'area metropolitana: promosso dal Comune di Barcellona, esso prevede la partecipazione di altri 35 consigli comunali della zona e di diversi attori privati e della società civile, quali per esempio i sindacati, le associazioni imprenditoriali, le autorità portuali e aeroportuali, le università e la Camera di Commercio. Il piano ha una durata prevista di dieci anni e tocca una vasta gamma di questioni riguardanti l'area metropolitana, tra cui la crescita economica, la coesione sociale e la sostenibilità. Quello attualmente in vigore copre il periodo 2010-2020, ma, oltre ad esso, esistono anche altri piani strategici specifici, che coinvolgono i principali attori in determinati settori, al fine di individuarne le relative esigenze: ne sono un esempio il Piano strategico per la cultura o quello per il turismo, come pure il Patto per l'occupazione di Barcellona. In questo caso si tratta di piani concepiti come accordi tra i diversi attori, finalizzati a sviluppare un approccio comune in materia di azioni pubbliche e private in un dato campo politico e sono guidati dall'amministrazione comunale.

Il numero di attori coinvolti nella pianificazione strategica a diversi livelli è aumentata nel corso degli anni, durante i quali hanno acquisito crescente importanza attori della società civile legati a interessi commerciali, come ad esempio la Fiera di Barcellona, la Camera di Commercio di Barcellona e il Circolo Economico. Obiettivo principale dei diversi piani strategici è stato consentire il perseguimento al tempo stesso della crescita economica e della coesione sociale. Tale finalità è stata possibile grazie all'inclusione della società civile e di attori privati nella partnership guidata dall'amministrazione comunale, che consentiva di includere all'interno dei propri piani strategici azioni e orientamenti politici mirati a entrambi

gli obiettivi. Al di là delle partnership e dell'approccio di pianificazione strategica, il Comune di Barcellona resta comunque il principale attore nei processi di elaborazione politica. Cionondimeno alcuni attori hanno acquistato grande peso dall'inizio degli anni novanta a causa della crescente importanza di alcuni settori economici della città. L'incremento dei flussi turistici (vedi tabella 1), ad esempio, ha dato rilevanza a certi attori legati al turismo, come la lobby dell'industria alberghiera o il Consorzio del Turismo di Barcellona (formato dal Comune, dalla Camera di Commercio di Barcellona e dalla Fondazione *Barcellona Promoció*), che hanno giocato un ruolo sempre più importante nella strategia complessiva della città.

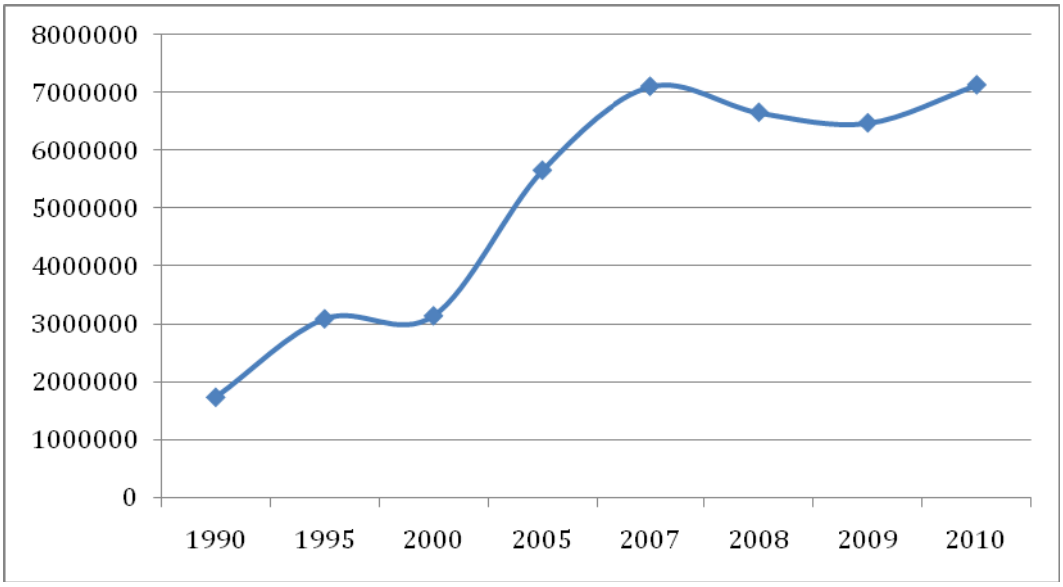


Tavola 2.1 – Numero di turisti presenti negli alberghi di Barcellona*
Fonte: Barcelona Turisme.
* Pernottamenti in diverse forme di alloggio a Barcellona per anno.

L'aumento dei flussi turistici dagli anni novanta in poi si spiega con due fattori: il ruolo svolto dalla cultura come elemento di attrazione e l'aumento del turismo d'affari. A partire dai giochi olimpici la cultura è infatti diventata un fattore chiave dell'attività economica in generale, ma anche un elemento per attirare sia visitatori che investimenti. Dal 1985 la città ha aumentato i finanziamenti destinati ad essa e dopo i giochi olimpici ha completamente riorganizzato le proprie politiche culturali, proprio con l'obiettivo di trasformare Barcellona in una capitale culturale europea. Un effetto di ciò è che gli attori culturali privati hanno acquisito grande rilevanza nella strategia complessiva della città e nel processo decisionale. Si pensi che nel 2010 il budget del Consorzio del Turismo è stato di 38 milioni di euro, mentre l'Istituto di Cultura (ICUB) riceveva 117 milioni: tale budget comprendeva la promozione di musei e attrazioni turistiche, nonché la promozione culturale della città. Il secondo fattore che spiega l'incremento del turismo è la promozione del turismo d'affari attraverso l'organizzazione di fiere e altri eventi legati al commercio. L'istituzione principale in questo senso è la Fiera di Barcellona (*Fira de Barcelona*), cui partecipano il Consiglio comunale di Barcellona, il Governo catalano e la Camera di Commercio di Barcellona (*Anuari economica Fira de Barcelona*, 2010). La Fiera di Barcellona è un'istituzione fondamentale per la promozione della città e ha subìto un notevole miglioramento a partire dal 2000, quando è stato avviato un lungo processo di potenziamento durato nove anni, con l'espansione delle superfici espositive (Acquati, 2010).

2. Misure per favorire l'accesso alla casa

2.1 L'arena politica: coalizioni di attori e agenda politica

Una delle caratteristiche principali del mercato immobiliare spagnolo è la debolezza del settore degli affitti rispetto a quello della proprietà. Effettivamente la Spagna presenta uno dei mercati degli affitti più ristretto d'Europa, a fronte di un'ampia maggioranza di popolazione che è proprietaria di case. Tale modello ha avuto inizio negli anni sessanta ed è aumentato con il ritorno alla democrazia: mentre nel 1950 la percentuale delle abitazioni in affitto era del 54%, nel 1980 la stessa percentuale scendeva al 23% e quindici anni dopo ammontava ad appena il 14%. Questa tendenza si può spiegare con le evoluzioni avvenute nella legislazione, che ha scoraggiato i proprietari ad affittare le proprie proprietà, modificando i modelli nella domanda. Già a termine della guerra civile, infatti, le leggi populiste introdotte da Franco garantivano affitti bassi e rinnovi automatici dei contratti d'affitto per le famiglie, penalizzando i proprietari. Durante il boom economico degli anni cinquanta i nuovi investitori immobiliari hanno optato quindi di preferenza per la costruzione di case destinate alla proprietà, proprio a causa della rigida regolamentazione del mercato degli affitti. Inoltre, a causa della mancanza di investimenti da parte dei proprietari, la già limitata quota di patrimonio immobiliare destinata all'affitto ha subito un processo di degrado, facendo registrare un ulteriore restringimento del settore e contemporaneamente un peggioramento dello stato delle abitazioni. Con l'avvento della democrazia si sono delineate nuove prospettive: il nuovo governo socialista, nel tentativo di stimolare il mercato degli affitti, ha optato per una liberalizzazione totale (1985), sopprimendo le regole sulla durata e sul rinnovo dei contratti. Tale riforma non è riuscita tuttavia a modificare la tendenza in essere e alla fine è stata introdotta una nuova legge che prescrive una durata minima di 5 anni per i contratti d'affitto. D'altra parte anche le politiche abitative stesse sono state dirette prevalentemente a promuovere la proprietà, focalizzandosi più sulle sovvenzioni alla proprietà immobiliare che sulla promozione di altre forme di gestione immobiliare. In ogni caso lo strumento principale delle politiche abitative in Spagna è stato costituito dalle cosiddette *Viviendas de Protección ufficiale* (VPO), ossia "Abitazioni Ufficialmente Protette", costruite da attori privati o pubblici in base a un regolamento governativo che stabilisce superfici e prezzi. Come vedremo, questo strumento è stato ampiamente utilizzato a livello regionale e locale, come ad esempio nel caso di Barcellona.

Come in molti altri ambiti della politica, negli anni ottanta le competenze relative alle politiche per la casa sono state trasferite alle Comunità autonome, ma senza una dotazione di risorse corrispondente. Da ciò è risultato un minore coinvolgimento della pubblica amministrazione nella fornitura di alloggi. La complessità della gestione del patrimonio edilizio-residenziale pubblico, la mancanza di esperienza dei governi regionali e le loro posizioni ideologiche hanno perciò indotto i governi regionali e locali a privatizzare le abitazioni pubbliche seguendo il modello del Regno Unito. Pertanto le competenze per le case popolari vengono gestite dal governo centrale tramite leggi in materia di utilizzo dei suoli e di edilizia, e da parte dei governi regionali e locali attraverso competenze formali sulle politiche abitative. Di conseguenza, la politica per la casa in Catalogna e a Barcellona risponde a un modello dualistico di *housing*, che, secondo la classificazione di Kemeny (1995), è caratterizzata da una significativa carenza di alloggi pubblici in affitto e da una bassa spesa per l'edilizia abitativa. Tale dualismo si spiega con il ridotto intervento pubblico nel campo dell'edilizia abitativa e con la natura "residuale" della politica per la casa in

generale (Bosch, 2011: 89). I principali risultati dell'applicazione di questo modello sono la forte penuria di edilizia sociale e lo squilibrio tra offerta e domanda di abitazioni a prezzi accessibili, squilibrio peraltro intensificatosi nel periodo di boom, quando il prezzo al metro quadro è aumentato in modo esponenziale (vedi tabella 2).[4]

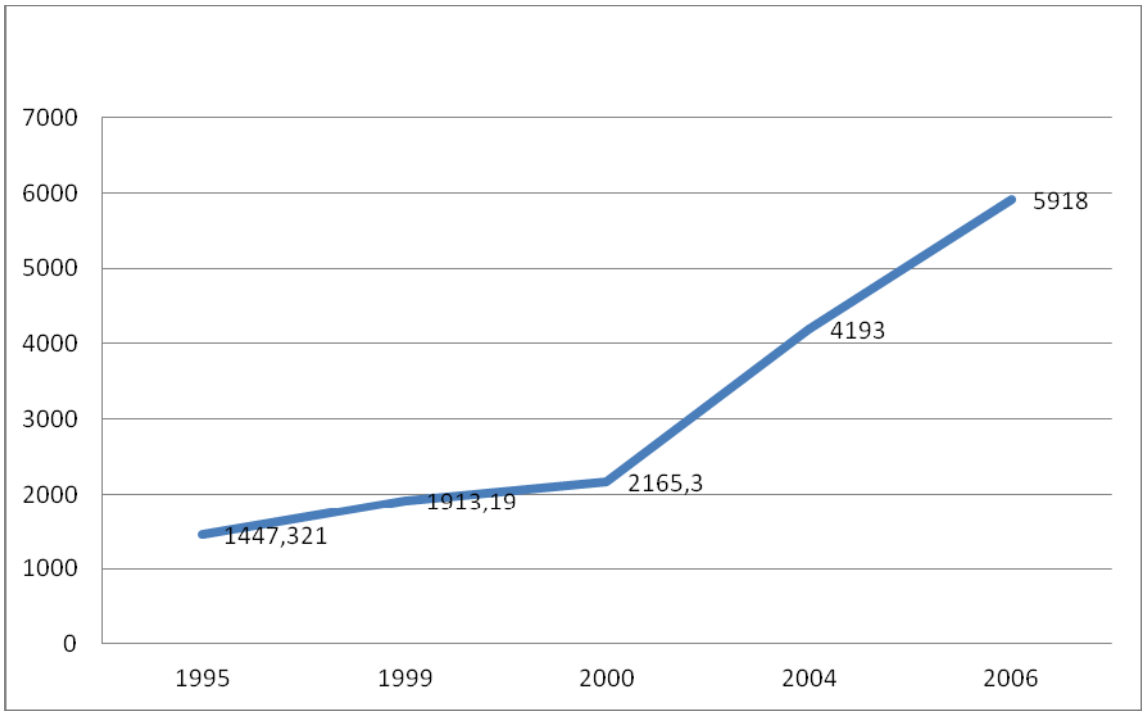


Tavola 2.2- evoluzione dei prezzi delle abitazioni a Barcelona (1995-2006)*
Fonte: Ajuntament de Barcelona *€/m2.

A livello nazionale, la discussione si è focalizza attorno a due temi principali: la legislazione in materia di destinazione dei suoli e le misure in favore dell'affitto. Tale dibatto è da inserirsi all'interno del contesto della crisi economica verificatasi tra il 1998 e il 2007 seguita alla bolla speculativa nel settore immobiliare. Al centro, come detto, si pone la questione dell'utilizzo del suolo: nel 1998 il Governo centrale ha adottato una nuova legge in materia, che consente una maggiore liberalizzazione nell'uso dei terreni. L'obiettivo, come dichiarato dal Governo stesso, era duplice: in primo luogo stimolare la crescita economica attraverso il settore immobiliare e in secondo luogo allargare l'offerta al fine di contenere l'aumento dei prezzi delle abitazioni. In obbiezione a questa strategia i partiti d'opposizione avevano sottolineato che la liberalizzazione dell'uso dei suoli non avrebbe portato una diminuzione dei prezzi, ma una maggiore speculazione; e infatti, tra il 1998 e il 2007, i prezzi delle case in Spagna sono andati alle stelle, soprattutto nelle grandi città dove maggiore era la domanda. L'assenza di un sostegno al settore degli affitti, unitamente all'aumento dei prezzi, ha comportato conseguenze significative per la popolazione, in particolare per i giovani, che in questo modo non hanno più potuto accedere ad un alloggio. Risultato ne è stata l'ondata di mobilitazioni partita nel 2006 da Barcellona, Bilbao e Madrid, con la richiesta di politiche mirate a fornire alloggi a prezzi accessibili con un'attenzione concreta al settore degli affitti e il

4 Secondo la "*Plataforma per un habitatge digne*"(Piattaforma per alloggi dignitosi), appena lo 0,5% del PIL spagnolo viene destinato alle politiche di edilizia residenziale pubblica. Fonte: http://www.viviendadigna.org/ (al 22/05/2012).

coinvolgimento dei governi nazionali, regionali e locali nelle politiche abitative. L'ondata di proteste tra il 2006 e il 2008 è andata sviluppandosi parallelamente al dibattito parlamentare a diversi livelli, con leggi e programmi volti a garantire l'accesso alla casa.

La salita al potere del Governo catalano di una coalizione di sinistra nel 2003 ha portato nuovi approcci e dibattiti sulle politiche per la città. In primo luogo il nuovo Governo ha avviato un decentramento delle risorse destinate alla riqualificazione urbanistica e promosso la partecipazione attiva dei cittadini e delle autorità locali nello sviluppo di programmi per il miglioramento delle condizioni dei quartieri e per contrastare l'esclusione sociale. Con il "Neighbourhood Act" (2/2004) infatti, il Governo catalano, in collaborazione con consigli comunali, ha messo in atto un programma di rinnovamento urbano. In secondo luogo il Governo catalano ha elaborato una legislazione finalizzata a contrastare gli effetti più sgraditi della bolla speculativa, cercando di regolamentare in parte il mercato del lavoro. Queste iniziative hanno scatenato forti polemiche e un forte dibattito, che vedeva in prima linea l'opposizione in particolare del settore privato immobiliare.

Lo scoppio della bolla immobiliare speculativa e la crisi finanziaria, infine, hanno portato ulteriori cambiamenti significativi all'interno del dibattito e delle politiche, come pure nuove problematiche in ambito sociale. Il problema principale a partire da quel momento non è stato più solo l'accesso a un alloggio a prezzi accessibili, ma anche l'aumento degli sfratti a causa della disoccupazione e della conseguente impossibilità di pagare i mutui (vedi la "*Plataforma per un habitatge digne"*, alla nota 4). La legislazione spagnola, infatti, non prevede l'estinzione del debito contratto dal precedente proprietario attraverso il recupero dell'immobile e le famiglie che vengono sfrattate dalle loro abitazioni mantengono perciò il debito con la banca. Dal 2008 ad oggi in Spagna sono stati effettuati 400.000 sfratti; in particolare, solo nel primo trimestre del 2012, nel paese hanno avuto luogo 517 sfratti al giorno. In realtà la Catalogna è la regione spagnola dove si eseguono più sfratti, per un totale di 9046 a fronte dei 7248 sfratti di Madrid e dei 1406 dei Paesi Baschi ("*Plataforma Afectats per l'hipoteca*", 2012/03/09)[5].

Attualmente la discussione in materia di alloggi si concentra in particolare su questa situazione, a fronte dei movimenti sviluppatisi nella società civile, che premono per una modifica della legge nel senso di una cancellazione del debito con il recupero dell'immobile. Oltre a ciò alcuni movimenti della società civile, guidati dal gruppo "*Plataforma d'afectats per la Hipoteca*", stanno combattendo il fenomeno degli sfratti con azioni pacifiste, occupando edifici vuoti e trasferendovi le famiglie sfrattate. Proprio al ruolo della società civile e all'emergere di forme di solidarietà sociale si deve il contenimento del tasso di povertà e di esclusione.

2.2 I contenuti delle politiche

Come si è detto, nella seconda metà dello scorso decennio, all'interno dei tre livelli amministrativi a controllo del partito socialista (da solo o in coalizione con altri partiti di sinistra) precedentemente menzionati, sono state adottate differenti disposizioni legislative a diversi livelli per far fronte alla crescente domanda di alloggi a prezzi accessibili. In primo luogo nel 2004 il Governo nazionale ha creato un nuovo

5 Cfr. http://afectadosporlahipoteca.com (03/09/2012).

Ministero delle abitazioni, proprio con l'obiettivo di migliorare le possibilità di accesso alla casa. Questo organo amministrativo ha attivato diverse iniziative, tra cui un programma per incentivare gli affitti con l'erogazione di sussidi di 210 € al mese per i giovani titolari di un contratto di affitto. Nel 2008 poi il Ministero ha approvato il "Piano di Stato per l'edilizia abitativa e il risanamento 2009-2012", che prevede una nuova impostazione delle politiche abitative per il settore degli affitti, con il 40% delle "Abitazioni Ufficialmente Protette" destinate all'affitto anziché alla proprietà e con la concessione di sovvenzioni a investitori privati per sviluppare edilizia sociale di questo tipo.

A livello regionale, invece, a partire dal 2003 il governo catalano ha sviluppato il già menzionato "Neighbourhood Act" (la *Llei de Barris 2/2004*), che prevede la destinazione di ingenti investimenti pubblici[6] ad alcuni quartieri selezionati, al fine di modificare le dinamiche del territorio e del mercato immobiliare e di generare una riqualificazione sia urbana che sociale. L'intento principale del "Neighbourhood Act"2/2004 era infatti quello di migliorare la qualità della vita degli abitanti nei quartieri svantaggiati. Alcuni punti di forza della legge sono: A) la *Multidimensionalità e completezza*: la legge presenta un piano di intervento globale articolato in diverse aree (economica, sociale, fisica e ambientale). Nell'ambito delle azioni previste da "Neighbourhood Act" 2/2004, alcuni dipartimenti del governo catalano possono proporre programmi sociali specifici in diversi campi. Per esempio, il Dipartimento per l'Impresa e il Lavoro sviluppa un programma di nome "*Treball als Barris*" (Lavoro nei quartieri), B) la *Governance multilivello e* la *cooperazione inter-amministrativa* (tra l'Unione Europea, il Governo catalano, il Dipartimento per la Pianificazione e le Politiche per i Lavori Pubblici e i Comuni): la Commissione Europea sostiene la Legge 2/2004 attraverso il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale). Il Governo catalano amministra il budget messo a disposizione dalla Commissione Europea e fornisce sussidi alle istituzioni sociali locali (come ad esempio *Barcelona Activa*), al fine di implementare i programmi a livello locale. Il funzionamento di questo programma rappresenta indubbiamente un'innovazione nell'ambito della governance multilivello, che vede comuni e organismi regionali condividere finanziamenti e responsabilità (Martí-Costa e Parés, 2009; Nel lo, 2010; Degen e García, 2012); C) la *Partecipazione dei cittadini*: la partecipazione dei residenti alle iniziative di miglioramento dei quartieri è considerata un elemento essenziale di questa legge. Tuttavia, alcuni autori sottolineano la scarsa comprensione del concetto di partecipazione descritto dalla Legge 2/2004. Una critica, ad esempio, sostiene che essa prevede la partecipazione dei cittadini soltanto nel processo di revisione e non nella fase di definizione e di attuazione. In ogni caso, nel 2012, i finanziamenti stanziati per questo programma sono stati completamente tagliati e, di conseguenza, tutti i progetti in corso di realizzazione verranno interrotti entro la fine del 2012.

In aggiunta a questi sforzi, nel 2007 il Governo catalano ha approvato la Legge sul diritto alla casa (*Llei del dret a l'habitatge* 2007), nonché il Patto Nazionale per l'edilizia residenziale (*Pacte Nacional per l'habitatge* 2007-2016). Il Patto è stato sottoscritto dal Governo catalano, forza trainante dell'accordo, dal Comune di Barcellona e da altre amministrazioni locali, oltre che da alcuni attori sociali[7] e dal settore delle costruzioni (Bosch, 2011:88). Il Patto Nazionale per l'edilizia residenziale costituisce un impegno politico e sociale, il cui principale obiettivo è quello di dare risposta alle esigenze della popolazione catalana

6 Nei sei anni successivi si sono svolti interventi integrati in 117 quartieri abitati da oltre 900.000 persone (equivalenti al 12% della popolazione catalana) e sono stati effettuati investimenti per 1,2 miliardi di euro, finanziati in parti uguali dal Governo regionale e dei rispettivi comuni (Nel·lo, 2010: 686).

7 Partecipano all'accordo più di 30 attori, tra cui la Federazione dei Comuni della Catalogna e i sindacati (*Comissions Obreres de Catalunya* e *Unió General de Treballadors de Catalunya*).

relativamente all'accesso ad alloggi dignitosi entro il 2016. L'accordo ha quattro obiettivi principali: 1) migliorare l'accesso alla casa, soprattutto per i giovani, 2) migliorare lo stato del patrimonio abitativo, 3) aumentare la quantità di alloggi in locazione al fine di prevenire l'esclusione sociale, 4) garantire abitazioni dignitose a tutte le famiglie (*Generalitat de Catalunya*, 2007). Le misure proposte dal Governo catalano sono specificate all'interno di un Piano locale per la casa, finalizzato a promuovere una politica proattiva sugli alloggi popolari. Gli attori locali devono coordinarsi insieme al Governo catalano per identificare le politiche abitative locali e creare consorzi. Nel caso di Barcellona questa soluzione di governance si è concretizzata in due esempi: il *Plan de Vivienda de Barcelona* 2008-2016 (Piano per la casa di Barcellona 2008-2016), e, per quanto riguarda l'area metropolitana, il *Pla estratègic Metropolita* 2010-2020 (Piano strategico 2010-2020) e il *Pla Territoriale Metropolita de Barcelona* 2010-2026 (PTMB, Piano territoriale metropolitano di Barcellona 2010-2026).

Il Piano per la casa 2008-2016 è stato promosso dall'amministrazione comunale di Barcellona a livello locale ed è stato concepito come uno strumento per la previsione e la pianificazione delle esigenze abitative e per incoraggiare un mix sociale e abitativo, integrando in tal modo le linee guida avviate dalle politiche per la riqualificazione urbana come appunto il "Neighbourhood Act" 2/2004 (*Ajuntament de Barcelona*, 2009). Gli attori coinvolti nel coordinamento di questo piano sono le amministrazioni regionali e locali e il Consorzio per le politiche per la casa di Barcellona (*Consorci d'Habitatge de Barcelona*)[8]. Il *Pla territoriale Metropolita de Barcelona* 2010-2016, invece, ha tre obiettivi fondamentali: 1) soddisfare la domanda di alloggi, 2) promuovere una città coesa e combattere la segregazione, 3) agevolare una politica abitativa efficace. Questo Piano territoriale è stato sviluppato all'interno di un processo di tipo partecipativo, in cui sono state coinvolte le associazioni professionali, i sindacati, le piattaforme ambientaliste, ecc. Nonostante il suo grande potenziale in quanto forza trainante per la politica abitativa a livello metropolitano, il *Pla territoriale Metropolita de Barcelona* 2010-2026 presenta di fatto tre limiti fondamentali: a) il potere del Consorzio per le politiche per la casa di Barcellona è davvero limitato, b) il Piano non prevede uno studio delle esigenze abitative a prezzi accessibili, né dei meccanismi regolatori o dei regolamenti urbanistici (Bosch, 2011: 105) e, infine, c) la promozione di una politica abitativa efficace è lasciata alle proposte eventuali e future da parte del settore privato.

2.3 Caso di studio: le politiche abitative e il rinnovamento urbano nella zona est di Barcellona

Il progetto 22@

All'indomani delle Olimpiadi l'amministrazione comunale di Barcellona ha iniziato a pianificare il passo successivo nella trasformazione di Barcellona. Due le idee principali emerse: la celebrazione di un altro grande evento in grado di riunire gli sforzi della società civile attorno ad un obiettivo chiaro e il rinnovamento urbano di quella significativa parte industriale della città rimasta, ovverosia il quartiere di Poblenou nella zona est. Il quartiere si è delineato nel corso del XIX secolo con un forte profilo industriale,

8 Il Consorzio per le politiche per la casa di Barcellona è composto non solo dalla *Generalitat della Catalogna* e dal Comune di Barcellona, ma anche da una serie di agenzie a gestione diretta: a) INCASOL (Istituto territoriale catalano), b) ADIGSA (Gestione amministrativa e di sviluppo), c) PMHB (Consiglio comunale per l'housing di Barcellona), d) BAGURSA (Amministrazione urbana di Barcellona), d) IMPUVQ (Istituto comunale per il paesaggio urbano e la qualità della vita). Cfr. http://www.bcn.cat/consorcihabitatge/es/home.html (al 30/05/2012).

mescolando le abitazioni alle fabbriche e con una forte identità della classe operaia. Dopo i giochi olimpici la maggior parte delle attività economiche del quartiere si è trasferita in altre aree urbane della regione e tutta la zona è stata colpita dalla mancanza di investimenti e infrastrutture. Il Piano di contea del 1953, infatti, che regolava l'utilizzo dei suoli in materia di abitazioni, aveva trasformato gran parte dei terreni del quartiere in aree industriali. Gli effetti del provvedimento colpirono allora più di 4600 abitazioni già costruite, che non poterono più ricevere alcun intervento perché considerate zona industriale. Come risultato, una parte di questo stock abitativo iniziò ad andare in rovina. Per di più negli anni ottanta una vasta area di terreno industriale del quartiere fu abbandonata.

Nel 1996, nel generale contesto in cui emergeva la necessità di elaborare un progetto post-olimpiadi, l'amministrazione comunale diede l'avvio ad un progetto di profondo rinnovamento urbano di Poblenou, con l'intento di trasformarlo in un nuovo nucleo economico cittadino, questa volta incentrato sulla conoscenza. L'obiettivo era infatti quello di creare una sorta di nuovo distretto di imprese ad alta intensità di innovazione e conoscenza. A tal fine il Piano Metropolitano Generale venne modificato, in particolare per quanto riguarda le modalità di utilizzo dei terreni, in vista del passaggio da un uso di tipo industriale ad uno centrato sullo sviluppo di attività ad alta intensità di conoscenza (le cosiddette "attività 22@"). Il senso di tale cambio di destinazione era il miglioramento delle condizioni per gli investitori privati nella zona e il convogliamento di questi stessi investimenti verso specifiche tipologie di settori economici, anziché la trasformazione della la zona in un quartiere esclusivamente residenziale. Di fatto l'intervento interessò 4.000.000 metri quadrati di terreno costruito, di cui 3.200.000 destinato ad attività produttive e 800.000 per altre finalità, quali le abitazioni e le infrastrutture"](Pareja-Eastaway et al. 2007).

Il progetto, che ha preso il nome di "Distretto 22@", aveva l'obiettivo di promuovere un intero nuovo quartiere, nel quale le attività economiche basate sulla conoscenza venissero integrate con attività legate all'edilizia e al commercio, seguendo il modello di utilizzo misto e di "città compatta" tipico del resto di Barcellona. Con l'approvazione del piano del Distretto 22@ sono state legalizzate 4600 abitazioni con nuove possibilità per il risanamento edilizio e nuove iniziative di promozione della zona. Gli assi portanti del progetto sono stati: a) la varietà nel tipo di utilizzo all'interno del distretto, b) la creazione di servizi a supporto di un sistema produttivo basato sulla conoscenza, oltre alla creazione di alloggi e infrastrutture per gli abitanti, c) la concessione ad attori privati del permesso di costruire con maggiore densità in cambio della costruzione di strutture destinate alle attività a alta intensità di conoscenza, e d) un forte ruolo del settore pubblico nella creazione di infrastrutture (Pareja-Eastaway et al. 2007).

Un effetto del progetto di riqualificazione urbana 22@ è stato l'ampliamento sia del patrimonio abitativo che della popolazione. In corrispondenza di ciò si è registrato però anche un aumento dei prezzi delle abitazioni, da inquadrarsi nel contesto della bolla immobiliare speculativa. Come si può vedere nella figura 1, dal 2001 in poi il quartiere di Sant Martí, in cui si è svolto il progetto, ha invertito la tendenza alla perdita di popolazione, registrando un continuo incremento degli abitanti. Si tratta in realtà di un andamento comune in tutta la città, tuttavia, confrontato con gli altri due quartieri della zona est di Barcellona, Sant Andreu e Nou Barris (entrambi distretti tradizionali della classe operaia), il sensibile aumento della popolazione a Sant Martí testimonia l'impatto del progetto 22@ e dell'azione di riqualificazione urbana.

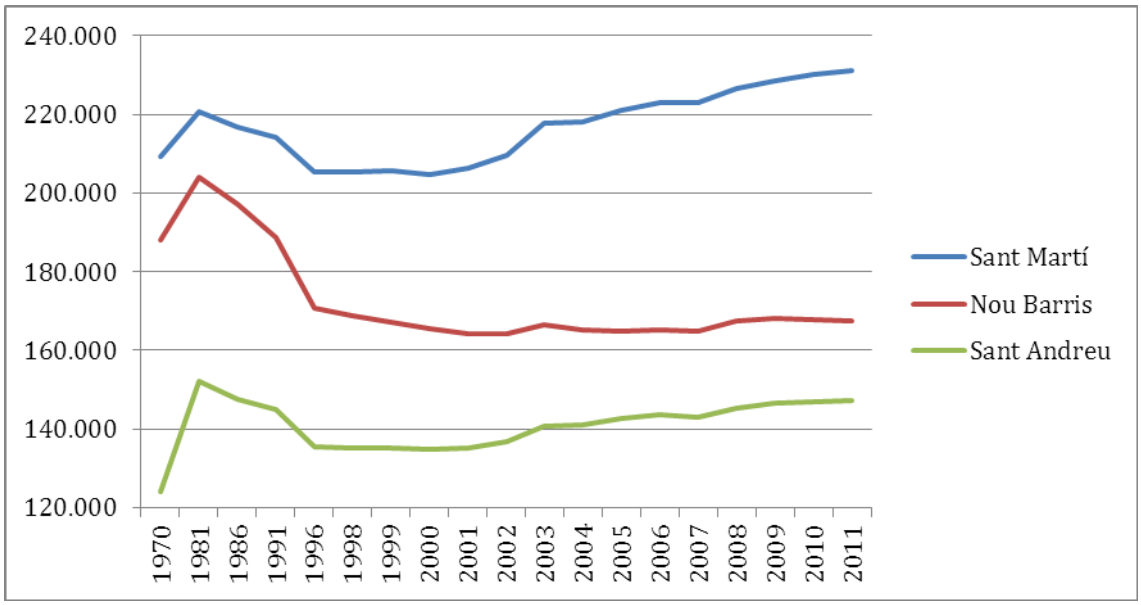


Tabella 2.3 – Evoluzione della popolazione nell' east side della città (distretti di Sant Martí, Nou Barris e Sant Andreu 1970-2011)
Fonte: elaborazione propria

L'idea stessa di riqualificazione urbana del quartiere, tuttavia, ha dato vita a un acceso dibattito e alla forte opposizione degli abitanti, che non ritenevano realizzabile una significativa trasformazione del quartiere senza che venisse presa in considerazione la loro posizione. I residenti si sono quindi organizzati collettivamente, richiedendo strutture e interventi pubblici nel quartiere e opponendosi ad un nuovo progetto che avrebbe implicato uno sconvolgimento del paesaggio locale e della vita sociale. Le richieste avanzate includevano la conservazione del patrimonio industriale, la creazione di infrastrutture pubbliche e la domanda di un'edilizia pubblica protetta. Effettivamente il progetto 22@ intendeva addirittura proporre un nuovo nome per il quartiere, senza prenderne in considerazione il passato storico e le attività economiche e sociali esistenti. Esso è stato infatti criticato proprio per la sua mancanza di collegamento con la vita sociale preesistente nella zona e per l'idea di fondo di creare un nuovo distretto industriale considerando l'area come una "tabula rasa". La pressione degli abitanti e le ulteriori negoziazioni successive hanno apportato diverse migliorie al piano, tra cui una minore densità di costruzioni private sul territorio, la creazione di strutture pubbliche in grado di fornire servizi per tutta la popolazione più recentemente attirata nel quartiere e la costruzione di abitazioni protette. A questo proposito il piano 22@ è stato utilizzato come piattaforma per l'attuazione di politiche abitative su scala locale.

Le politiche abitative nel distretto 22@

Il progetto 22@ prevedeva la creazione di alloggi protetti di diversi tipi. L'intento era quello di ottenere una composizione sociale mista e al tempo stesso di contribuire allo sviluppo dell'edilizia sociale della città. La disponibilità di terra nel quartiere di Poblenou era maggiore che in qualsiasi altra parte della città e la strategia scelta in questo caso ha costituito un elemento chiave della strategia locale generale in materia di abitazioni. Come per il resto del progetto 22@, lo sviluppo di abitazioni dipende proprio dall'accesso alla terra: i costruttori privati intenzionati a creare nuove abitazioni a Poblenou sono stati

obbligati a costruire una percentuale di abitazioni protette in cambio del permesso di edificare con una maggiore densità. Oltre a ciò va tenuto presente che le iniziative del settore pubblico e della società civile dipendono dall'acquisizione di terreni da parte delle autorità pubbliche, le quali edificano poi a loro volta le proprie abitazioni, oppure assegnano i terreni a soggetti della società civile che si occupano direttamente della costruzione.

Dal momento che l'intero piano 22@ era basato sulla pianificazione urbana senza una chiara dimensione partecipativa o sociale, sono stati gli abitanti stessi ad inserire le loro esigenze abitative nelle trattative con il Consiglio comunale. Prevedendo i fenomeni di "*gentrification*" e l'aumento vertiginoso dei prezzi delle case che l'aumento della popolazione avrebbe comportato, le associazioni di quartiere hanno voluto infatti assicurarsi che una parte degli alloggi protetti previsti dal piano fosse destinato agli abitanti di Poblenou. Non a caso una delle maggiori richieste e uno dei motti più diffusi nelle mobilitazioni di quartiere è stato "*volem seguir vivint al Poblenou*" ("vogliamo continuare a vivere a Poblenou"). Il piano prevedeva la creazione di 4.000 nuovi alloggi protetti nel quartiere, da realizzare nell'arco di 15 anni e da parte di attori diversi: pubblici, privati e della società civile. Questa impostazione è stata una delle ragioni per cui tale realizzazione si è svolta con particolare lentezza: dopo 12 anni erano stati costruiti solo 1300 dei 4000 alloggi previsti, mentre altri 500 erano ancora in fase di costruzione[9]. Va tenuto presente, comunque, il contesto della bolla speculativa spagnola, che aveva reso lo sviluppo e l'acquisizione di terreni effettivamente più difficoltoso e a causa del quale l'aumento dei prezzi delle abitazioni aveva creato una domanda di alloggi protetti superiore a quella che il piano in sé fosse in grado di coprire, per quanto alla fine siano stati realizzati tutti gli alloggi previsti.

Il piano finale è stato quindi il risultato di forti pressioni da parte delle associazioni di quartiere e di altri movimenti della società civile, volte a migliorare e rendere il piano 22@ più vicino ai cittadini e agli abitanti di Poblenou. In effetti, visto l'aumento dei prezzi e la crescente domanda di abitazioni in quella zona della città, le associazioni di quartiere hanno avanzato la richiesta di creare alloggi protetti destinati specificamente ai cittadini che già vivevano lì e in particolare ai giovani. Tuttavia la proposta ha suscitato anche polemiche, in quanto effettivamente i sindacati e altri attori della società civile interessati all'edilizia sociale avevano propri sistemi di distribuzione delle abitazioni, non necessariamente congruenti con la dimensione di quartiere. Il risultato finale è stato quindi che solo per quegli alloggi direttamente promossi dalle associazioni di quartiere si è tenuto conto delle richieste degli abitanti dell'area.

Il piano di quartiere Besos-Maresme

Ad est di Poblenou e del distretto 22@ si trova il quartiere di Besòs-Maresme. Si tratta della zona orientale di Barcellona, al confine con la vicina città di Sant Adrià del Besòs. Per rispondere alla crescente pressione demografica di Barcellona, le autorità franchiste svilupparono a suo tempo due quartieri di edilizia residenziale pubblica in prossimità del fiume Besos, seguendo il percorso della strada rialzata Maresme. Un grande viale, la Rambla Prim, collega queste due zone, oggi considerate dall'amministrazione comunale come un unico quartiere. L'intera area è stata costruita con materiali scadenti ed era caratterizzata da una mancanza di strutture, che si è parzialmente risolta con l'avvento della democrazia e con la costruzione di scuole superiori e impianti sportivi. Cionondimeno il quartiere continua ad essere

[9] Cfr. il sito web 22@ al 29/08/12.

abitato da una popolazione a basso salario e a forte concentrazione di minoranze etniche. Tradizionalmente si trattava di un quartiere gitano, ma, a seguito dei flussi migratori internazionali verificatisi in tutta la Spagna, la popolazione straniera è andata diversificandosi. Il quartiere era noto anche per lo spaccio di droga e come luogo di marginalità e infatti un'area particolare del quartiere, conosciuta come "La Mina", è stata chiusa al resto della città; tuttavia la celebrazione del Forum delle culture nel 2004 ha portato alla creazione di nuovi impianti nella parte sud del quartiere (il centro commerciale Diagonal Mar e il "Parco-forum", con un centro congressi e un porto), che ha cambiato la situazione. In questo contesto, dalla seconda metà dello scorso decennio, il Comune di Barcellona insieme con il Comune di Sant Adrià del Besòs, hanno avviato un progetto per la trasformazione del quartiere.

In contrasto con lo sviluppo del progetto 22@, nel quartiere Besòs-Maresme si assiste ad un intervento urbano integrato, volto a migliorare le condizioni di vita e degli spazi pubblici, oltre che a garantire la coesione sociale. Anche in assenza della creazione di nuove abitazioni, sono stati portati avanti un piano per il miglioramento degli edifici già esistenti, così come interventi di natura sociale, puntando sul coinvolgimento degli abitanti locali nei processi di sviluppo del piano stesso. Il Piano Besos-Maresme rappresenta l'applicazione da parte delle autorità pubbliche del "Neighbourhood Act", quindi un piano di riqualificazione urbana finanziato dagli enti locali e regionali, con azioni in ambito sociale per garantire la coesione sociale. Il Piano prevedeva investimenti per 14 milioni di euro e diversi interventi concordati con gli abitanti del luogo. Gli interventi più rilevanti, infatti, si sono avuti proprio in termini di benessere e di coesione sociale (programmi di integrazione sociale e di politiche attive del lavoro), in termini di ambiente (miglioramento della raccolta dei rifiuti), di qualità degli alloggi (rinnovo di vecchi edifici, installazione di ascensori e altre strutture) e di mobilità (migliore accesso alla metropolitana e creazione di una linea di tram nelle vicinanze). Inoltre il processo si è basato sulla partecipazione degli abitanti che hanno contribuito a decidere quali elementi dovevano essere sviluppati.

Risultati ed effetti imprevisti

Lo sviluppo del piano 22@ non ha portato a una ripresa delle politiche abitative a Barcellona. Sebbene esso contenesse il concetto di un'edilizia protetta, tesa a favorire il social mix, la riqualificazione di fatto non è stata concepita in questi termini e una vera attenzione a tal proposito si è avuta solo a seguito della richiesta degli abitanti di Poblenou. La riqualificazione vedeva piuttosto come protagonisti principali gli attori privati, disposti ad assumersi i costi legati all'urbanizzazione e all'espropriazione in cambio di maggiori profitti ottenibili dall'uso del territorio. In un tale contesto lo sviluppo di un'edilizia protetta è avvenuto più lentamente dello sviluppo del patrimonio immobiliare privato. Inoltre il concetto stesso di riqualificazione ha di fatto ostacolato la conservazione o la valorizzazione del patrimonio immobiliare già esistente, nella misura in cui i costruttori privati tendevano a preferire l'espropriazione e la costruzione di nuovi edifici. Lo sviluppo del distretto 22@ va effettivamente contestualizzato all'interno di in un periodo di crescita economica fortemente incentrato sull'edilizia, che ha implicato un'intensa attività privata e prezzi crescenti. È così che il numero di alloggi protetti previsto non è stato in grado di coprire la domanda. Sull'altro versante anche il numero di aziende che hanno scelto di stabilirsi con la loro attività nel distretto 22@ è stato considerato insufficiente, mentre gli incentivi per promuovere l'insediamento e il consolidamento di nuove società e delle loro attività nel quartiere sono stati drasticamente ridotti negli ultimi due anni. Per tutte queste ragioni, il distretto 22@ di Barcellona viene considerato sostanzialmente un progetto incompiuto.

A ciò va ad aggiungersi che la riqualificazione urbana non ha portato a un approccio innovativo nelle politiche abitative, limitandosi piuttosto a impiegare gli strumenti già esistenti e a concedere solo maggiore disponibilità di terreno all'interno di un sistema in cui l'edilizia pubblica o del non-profit riveste un ruolo marginale. A tale proposito va tenuto presente infatti il ruolo debole svolto dall'amministrazione locale proprio nell'edilizia pubblica e il generale contesto di assenza di politiche specifiche in tal senso. La crisi ha costretto il Consiglio comunale a trovare perciò nuove formule e strumenti finalizzati a conservare i terreni di proprietà pubblica e a concedere ai proprietari di abitazioni protette il diritto all'usufrutto per 75 anni. Al contrario il Piano di quartiere del Besòs-Maresme fornisce un esempio di politica abitativa di più ampio respiro. Infatti, anche se non direttamente orientato alla creazione di nuovo patrimonio edilizio, esso prevede il miglioramento degli spazi pubblici, così come il rinnovamento e il miglioramento del patrimonio edilizio già esistente nei quartieri poveri. A tal proposito una differenza fondamentale con l'esperienza 22@ consiste nel prendere in considerazione la realtà di quartiere già esistente. Il Piano di quartiere Besòs-Maresme offre infatti un esempio di coordinamento multilivello di tra i governi locali e regionali, in cui quello regionale fornisce parte dei finanziamenti e permette lo sviluppo di programmi integrati, che includano la dimensione della coesione sociale, mentre il Governo locale completa lo stanziamento, definisce il programma con la partecipazione della popolazione del luogo e mette in atto le misure scelte.

Lo sviluppo di questo piano di zona va valutato nel quadro di un'iniziativa più ampia composta da più di 99 piani di quartiere sviluppati in 77 diversi comuni della Catalogna, che ha dato vita ad un'esperienza positiva di miglioramento delle condizioni di vita e di abitazione nei quartieri poveri. Inoltre la dimensione sociale dei piani permette di promuovere la coesione sociale e di attivare politiche per il lavoro nei quartieri, creando nuove opportunità lavorative per gli abitanti. Tuttavia, il programma del "Neighbourhood Act" è stato abolito con l'arrivo del governo conservatore nel 2010, nell'ambito del contesto di crisi finanziaria e di tagli alla spesa pubblica.

3. Strategie di promozione della qualità del lavoro

3.1 L'arena politica: gli attori, le coalizioni e l'agenda politica

La città di Barcellona presenta una struttura economica solida, dinamica e diversificata e fornisce il 32% dei posti di lavoro in Catalogna. Dalla metà degli anni ottanta fino alla fine del 2007 l'economia della città si è fortemente specializzata nel settore dei servizi, che occupa circa l'84% dei lavoratori, a fronte dei settori dell'industria e delle costruzioni pari rispettivamente al 10 e al 6%. La sua trasformazione da un'economia di tipo industriale in città dei servizi basata sulla conoscenza è stata resa possibile dalla forte leadership dell'amministrazione comunale, che ha promosso un modello teso a coniugare competitività economica e integrazione sociale, almeno fino ai primi anni del ventunesimo secolo, momento in cui i cittadini hanno iniziato a percepire che la competitività globale della città stava generando disuguaglianze crescenti (García, 2008). Elementi centrali di questo modello sono state le politiche di sviluppo occupazionale ed economico, con sforzi crescenti per ottenere competitività nei mercati globali e al tempo stesso politiche volte a garantire il coinvolgimento dei cittadini nella crescita economica della città. Nell'ambito dell'ottenimento di simili obiettivi, le politiche attive del lavoro (in particolare quelle finalizzate a incrementare la qualità del lavoro e a contrastare la disoccupazione) e la promozione di capitale umano

sono diventati così elementi chiave. Le politiche attive del lavoro sono divenute parte integrante di una visione più ampia di sviluppo economico, che comprendeva progetti su larga scala, come lo sviluppo del distretto 22@, e la valorizzazione dell'economia della conoscenza nella città di Barcellona. Si tratta di sforzi che vanno contestualizzati nel quadro complesso di *governance* multilivello in tema di occupazione e di politiche di sviluppo economico, nel quale i governi e le amministrazioni a livello locale hanno competenze limitate e risorse anche minori.

Mentre infatti le politiche del lavoro passive (la gestione dei sussidi di disoccupazione) rimangono sotto il controllo del Governo nazionale, quelle attive sono assegnate sin dal 1998 al Governo catalano. Tra il 1998 e il 2003 l'amministrazione conservatrice in Catalogna ha sviluppato un modello di politiche centralizzato, basato su un network di centri privati e del terzo settore. Tale modello (vedi figura 2), fortemente criticato dai partiti di sinistra, è stato integrato dalle azioni dei governi locali, che hanno ricevuto fondi dagli altri livelli di governo. Nel contesto spagnolo, infatti, l'amministrazione a livello locale non avrebbe competenze formali rispetto alle politiche occupazionali, tuttavia queste vengono intese come parte delle politiche per lo sviluppo economico, che sono invece formalmente riconosciute come uno dei principali compiti dei consigli comunali. In tale quadro, dagli anni ottanta in poi, i comuni dell'area metropolitana hanno sviluppato iniziative finalizzate allo sviluppo economico che comprendessero ambiti quali quello dell'imprenditorialità e della formazione. Questi sforzi sono stati compiuti in un contesto generale di scarsità di risorse a livello locale e nella necessità di trovare fondi da altri livelli di governo[10]. Un ruolo chiave in tale allocazione di risorse è stato svolto dall'Unione Europea, attraverso diversi programmi e iniziative finalizzati allo sviluppo locale e all'occupazione.

A Barcellona l'azione dell'amministrazione comunale ha cercato di valorizzare il capitale umano e di garantire la copertura delle esigenze delle imprese nei settori strategici. In questo approccio, promosso dai governi socialisti che si sono susseguiti consecutivamente dal 1986, i sindacati e le associazioni di imprenditori hanno svolto un ruolo chiave nel processo decisionale e nell'attuazione delle politiche, seguendo i sistemi formali dei processi decisionali in tema di politiche occupazionali caratteristici degli altri livelli di governo. Il dialogo nelle relazioni sociali, tra sindacati da una parte e associazioni di imprenditori dall'altra, è infatti un elemento centrale nel sistema di governance per le politiche occupazionali in Spagna. A livello nazionale le associazioni degli imprenditori e i sindacati vengono rappresentati all'interno del consiglio di amministrazione del Servizio Pubblico dello Stato per il Lavoro (*Servicio Público de Empleo Estatal*). Anche le risorse per la formazione professionale vengono gestite a livello nazionale da una partnership costituita da associazioni di imprenditori, sindacati e pubblica amministrazione (la *Fundación tripartita*). A livello regionale della Catalogna c'è poi il Servizio per l'impiego della Catalogna (*Servei d'Ocupació de Catalunya, SOC*), in cui i sindacati e le associazioni imprenditoriali sono sempre rappresentati. In questo modo, a livello locale i diversi attori sociali sono coinvolti nei processi decisionali e nell'attuazione delle politiche per l'occupazione. Va precisato comunque che, anche se queste strutture formali conferiscono un forte ruolo alla concertazione, la debolezza degli attori sociali e la volontà dei partiti politici di attuare le proprie visioni tendono a ridurne la rilevanza nei processi decisionali.

[10] Il Governo catalano ha creato dei canali di finanziamento che devono essere sviluppati dalle autorità locali. Il Governo centrale fornisce fondi attraverso la "*Diputació de Barcelona*". Parte di questi fondi sono ottenuti dal FSE (Alos Moner, 1999).

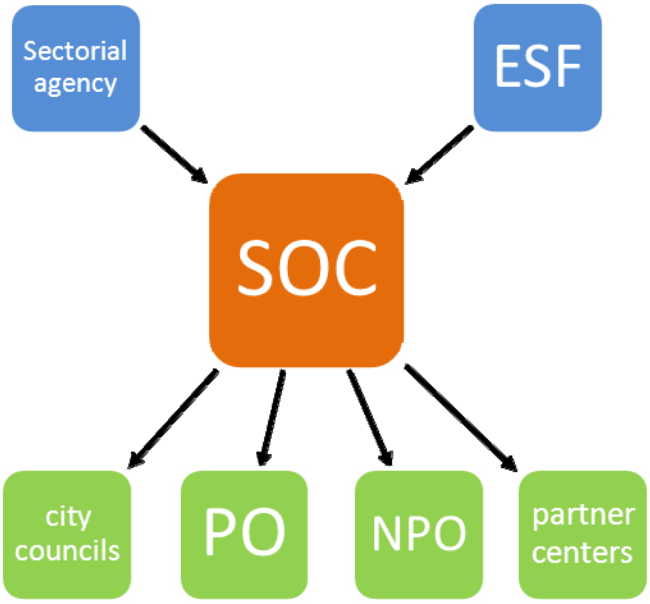


Figura 2.2: Schema dell'arena politica nel modello catalano di governance: attori e coalizioni
Fonte: elaborazione propria sulla base delle informazioni ricavate dall'intervista a I4.
Nota: ESF (Fondo Sociale Europeo), SOC (Servizio per l'occupazione della Catalogna), PO (Organizzazioni Profit); NPO (Organizzazioni Non-Profit)

Anche se il processo decisionale è di competenza delle autorità comunali della città e del suo Dipartimento per la promozione economica e l'occupazione, l'attuazione delle politiche avviene attraverso l'Agenzia per lo sviluppo economico locale *Barcelona Activa*[11]. Quest'ultima è una società per azioni a capitale pubblico ed è l'ente responsabile per lo sviluppo economico locale, con gli espliciti obiettivi di attuare politiche di attivazione per la promozione economica, promuovere l'occupazione e la sua qualità e supportare la creazione e lo sviluppo di nuove piccole e medie imprese. Nel suo consiglio di amministrazione sono rappresentati tutti i gruppi comunali, le associazioni di imprenditori, i sindacati e altri soggetti interessati, quali ad esempio le università. Obiettivo dell'Agenzia è però non solo l'attuazione di politiche di sviluppo economico locale, ma anche l'ottenimento di finanziamenti da diverse fonti. Pertanto l'attuazione delle politiche e dei vari programmi è flessibile e diversificata, fatto che condiziona la sua stessa struttura interna. Le attività di *Barcelona Activa* hanno adottato sin dal principio la linee guida dell'Unione Europea in materia di occupazione: in tale ambito, quindi, le azioni da essa sviluppate si concentrano sui principali pilastri della strategia europea per l'occupazione e sui suoi i principi: a) miglioramento delle competenze dei lavoratori occupati e disoccupati, b) promozione dell'imprenditorialità, c) programmi specifici per le donne al fine di promuovere le pari opportunità nel mercato del lavoro.

Dal 2010 tale modello consolidato sta tuttavia cambiando per via delle restrizioni imposte dalla crisi economica e dall'avvento al potere nel Consiglio comunale del partito conservatore. Le nuove autorità cittadine propongono un'agenda di matrice liberale, più chiaramente orientata alla competitività, a partire

[11] Cfr. il sito web di *Barcelona Activa* (http://www.barcelonactiva.cat/barcelonactiva/cat/) al 09/10/2012.

dall'assunto che ciò porterà ad un aumento di occupazione (anche in termini di qualità). Inoltre nel contesto di questo nuovo approccio viene attribuita una minore importanza al dialogo tra le parti sociali (sindacati e associazioni imprenditoriali), in favore invece di una partecipazione più diversificata di attori nella definizione delle politiche per la competitività [I4, 2012/09/07]. A questo proposito, l'amministrazione comunale promuove dal 2011 il forum "*Barcelona Growth*", orientato proprio al coinvolgimento nella strategia globale per la crescita economica di attori locali e stranieri (tra cui non solo la Camera di commercio locale, ma anche le Camere di commercio estere e altri rappresentanti di interessi commerciali all'estero). Inoltre *Barcelona Activa* sta subendo una profonda ristrutturazione sia in termini di contenuti che di organizzazione interna.

Così, in Catalogna e in particolare a Barcellona, è possibile osservare un processo di ri-orientamento del modello di sviluppo. Questo si basa su: a) la competitività, lasciando da parte la coesione sociale, b) una crescente focalizzazione sulla creazione di posti di lavoro a prescindere dalla loro qualità. In questo modo le nuove autorità locali enfatizzano il ruolo del settore privato nella creazione di posti di lavoro e di competitività per la città.

3.2 I contenuti delle politiche

Le politiche per la promozione della qualità del lavoro si sono basate prevalentemente sul presupposto che, modificando la base economica della città e aumentandone la competitività, si sarebbero creati posti di lavoro qualificati. Sebbene tutti gli attori locali abbiano lavorato con quest'impostazione, è possibile fare tra essi delle distinzioni in termini di contenuti politici. Se da un lato i partiti conservatori e le associazioni di imprenditori hanno avuto la tendenza a promuovere politiche orientate alla competitività delle imprese, dall'altro lato i partiti di sinistra e i sindacati hanno sottolineato invece la rilevanza delle politiche di valorizzazione delle competenze degli abitanti, al fine di meglio adattarsi alla nuova economia della città. Quest'ultimo approccio è stato dominante fino al 2010 e ha teso a favorire politiche attive del lavoro con un duplice obiettivo: in primo luogo rafforzare la strategia per la competitività della città, attraverso l'attrazione di nuove imprese e la creazione di nuovi cluster (con il distretto 22@ come pietra miliare della strategia complessiva); in secondo luogo incentivare presso i cittadini le iniziative di creazione di imprese, indirizzandole verso i nuovi settori attraverso politiche attive del lavoro, o semplicemente migliorandone le competenze e assicurando qualifiche più elevate. Questo duplice obiettivo emerge dal contenuto dei Patti per l'occupazione della città, che hanno costituito il principale strumento di guida delle politiche per l'occupazione tra il 1997 e il 2011.

Nell'arco di tale periodo sono stati cinque i patti locali per l'occupazione stretti tra il Consiglio comunale di Barcellona, i due sindacati più rappresentativi della città e del paese e le due principali associazioni di imprenditori. L'obiettivo era quello di creare un consenso tra i principali attori coinvolti attorno alle misure in tema di politiche per l'occupazione. Dal 2004 il Patto si è concentrato in particolare sulla questione della qualità del lavoro, con una serie di iniziative volte al miglioramento delle competenze e ad attirare e potenziare alcuni settori. Tale Patto è stato rinnovato nel 2008, con un piano per il periodo 2008-2011, con la partecipazione del Governo regionale catalano.

Il Patto per la qualità del lavoro è espressamente allineato con l'Agenda di Lisbona (2000-2020) e con la Strategia Europea per l'Occupazione (2010-2020), oltre che con il Piano d'Azione Nazionale e con gli

obiettivi della Strategia per l'Occupazione della Catalogna 2012-2020[12]. In sintesi gli elementi principali di questo approccio sono due: in primo luogo il sostegno alla creazione di nuove imprese e all'internazionalizzazione di quelle esistenti, al fine di stimolare nuovi settori economici e di promuovere la creazione di posti di lavoro di qualità; in secondo luogo la riduzione della disoccupazione – in particolare di quella giovanile attraverso il perfezionamento delle competenze e la lotta all'abbandono universitario – e l'inclusione di un più elevato numero di persone nel mercato del lavoro, soprattutto delle donne. Il Patto vuole essere uno strumento basato sul consenso, da parte di tutti gli attori coinvolti, attorno allo sviluppo di politiche e programmi. Esso comprende meccanismi per l'analisi dei risultati e dell'evoluzione delle iniziative adottate nel quadro del Patto stesso. A tal fine, esso prevede la creazione di una Commissione, composta da due rappresentanti di ogni ente firmatario, e una revisione biennale della realizzazione degli obiettivi e delle sfide poste. Queste misure sono completate da un sistema di monitoraggio dell'evoluzione del mercato del lavoro, costituito da un sistema di indicatori sulla qualità del lavoro.

L'esistenza di un approccio basato sul consenso e di un piano strategico concordato da parte di tutti i soggetti interessati implica il fatto che le discussioni si concentrino soprattutto nei momenti di negoziazione del Patto, con dibattiti politici talora meno pertinenti su questi temi. Tuttavia, dalle diverse linee guida approvate in materia di qualità del lavoro, emergono alcune questioni chiave e controversie. Il Patto prevede infatti alcune misure per combattere la disoccupazione e favorire la qualità dell'occupazione: a) l'attrazione di talenti creativi e innovativi nella città, b) la progettazione di un piano d'azione ad alto impatto per l'inclusione attraverso il lavoro di giovani che abbandonano il sistema scolastico senza la qualifica minima di base, c) un meccanismo di orientamento, formazione e inserimento professionale su misura per le persone colpite dalla riconversione dei settori in difficoltà, come l'edilizia o determinate attività commerciali, d) l'elaborazione e lo sviluppo di una strategia di inclusione dei gruppi soggetti a particolari condizioni di vulnerabilità all'interno del mercato del lavoro attraverso nuove politiche attive, che includano programmi di formazione e percorsi di inserimento personalizzati strettamente coordinati e volti all'ottimizzazione delle risorse complessive e degli enti presenti in città.

Il Patto locale per la qualità del lavoro di Barcellona, per il periodo 2008-2011, comprende misure volte a rispondere al crescente dibattito sull'occupazione e sullo sviluppo economico della città. Come già detto nel precedente paragrafo, il modello di sviluppo economico di Barcellona si è basato su due premesse fondamentali: la competitività e la coesione sociale. Alcune delle misure del Patto rispondono alla strategia globale della città finalizzata ad accrescerne la competitività sulla scena mondiale, mentre altre sono orientate alla coesione sociale, attraverso il miglioramento della qualità del lavoro, con particolare attenzione da un lato al sostegno ai gruppi più svantaggiati, dall'altro, allo sviluppo delle possibilità di tutti i lavoratori (capitale umano). L'inserimento di un esplicito riferimento al miglioramento del lavoro nel settore dei servizi legati al turismo è indicativo del dibattito attorno al modello di città e al ruolo del turismo. L'impatto di quest'ultimo sull'economia locale ha generato infatti accese discussioni tra i cittadini e tra i soggetti politici in vari ambiti, attorno a temi quali la riqualificazione urbana, la vivibilità e l'equilibrio tra la qualità della vita dei residenti e l'afflusso di turisti. Quest'ultimo ha avuto una crescita senza pari in tutto il paese, che non è stata accompagnata da un pari incremento nella spesa di settore. Ciò ha generato una riflessione attorno alla necessità di migliorare la "qualità del turismo". Per quanto riguarda tale settore,

[12] Vedi il sito:
http://www.oficinadetreball.cat/socweb/export/sites/default/socweb_es/web_institucional/_fitxers/PDPO_def.pdf
[al 24/07/2012].

quindi, le misure contenute nel Patto per una maggiore qualità del lavoro sono legate proprio all'obiettivo di attirare turismo "di qualità", il che equivale a dire un turismo con maggiore potere d'acquisto.

Gli accordi presi vengono trasformati in politiche specifiche tramite l'agenzia *Barcelona Activa*. Seguendo l'impostazione del Patto, che è in linea con le politiche a livello regionale, nazionale ed europeo, *Barcelona Activa* ha due principali campi d'azione: uno rivolto alla promozione economica, l'altro ai servizi per l'impiego. Il primo include programmi volti alla creazione di nuove imprese e a migliorare la competitività di quelle esistenti. Il secondo, orientato a sostenere l'occupazione, va sotto l'etichetta di "opportunità professionali" e include programmi di sviluppo professionale e di formazione per disoccupati, programmi di orientamento professionale e di collocamento e risorse per valorizzare le possibilità legate alle nuove tecnologie. Come si vedrà, *Barcelona Activa* prevede poi un programma specifico per coinvolgere i giovani nel mercato del lavoro.

A tal proposito esistono due programmi principali: "**CERTIC**" è il programma di apprendimento permanente di *Barcelona Activa*. Esso si concentra sulle nuove tecnologie e fa parte di un programma nazionale per l'uso delle ICT nelle piccole e medie imprese, il *Piano Avanza* ("Piano Futuro"). Il Piano si rivolge ai lavoratori delle PMI, conferendo certificati di idoneità tecnica. "**Porta 22**", invece, è il programma per lo sviluppo professionale. Esso consiste nel rilevare le esigenze dei settori strategici, orientare i lavoratori in base alla nuova domanda in termini di competenze e di formazione e fornire loro informazioni sulle nuove opportunità a partire dai loro stessi interessi professionali. "Porta 22" è suddiviso in tre diverse aree d'azione: persone, mercato e competenze. La prima area ("persone") è volta ad aumentare le opportunità lavorative fornendo determinati strumenti a chi è in cerca di lavoro, ad esempio fornendo aiuto nella preparazione di un curriculum vitae o dando indicazioni su come affrontare un colloquio di lavoro; essa fornisce anche informazioni in materia di istruzione universitaria e formazione professionale. L'area relativa al mercato mette in luce i settori più rilevanti dell'economia della città e offre un'analisi approfondita delle relative esigenze e opportunità professionali. Infine, l'area che riguarda le competenze include un programma per lo sviluppo di queste attraverso conferenze e seminari su temi quali, tra gli altri, sviluppo del management, organizzazione, leadership e comunicazione. Un'altra politica rilevante per migliorare la qualità del lavoro è quella basata sulle nuove tecnologie: nel "**Cybernarium**", un centro pubblico con sede in due quartieri della città, i cittadini possono ricevere formazione gratuita sulle ICT. I programmi di formazione del Cybernarium sono due: "Internet per principianti", in cui le persone vengono istruite sui fondamenti di internet, e "Crescita attraverso internet" il cui focus principale è costituito da soluzioni tecnologiche e strumenti per la progettazione di siti web e multimedia. Inoltre il Cybernarium prevede corsi sulle ICT per aziende e professionisti, nonché seminari e attività extra. Nel 2011 hanno partecipato ai programmi sul capitale umano 74.969 persone e altre 75.219 hanno preso parte a quelli sulle nuove tecnologie.

Entrambe le linee perseguite (promozione economica e occupazionale) sono orientate alla creazione e/o al mantenimento di posti di lavoro di qualità, per quanto non esistano misure ufficiali e formalizzate in tal senso. Per promuovere posti di lavoro di qualità *Barcelona Activa* persegue perciò come obiettivi la qualificazione dei lavoratori stessi e la creazione di nuove imprese start-up basate sul valore aggiunto e su modelli ad alta produttività, quelle cioè in grado di creare per l'appunto posti di lavoro di buona qualità. Ciononostante continuano a non esistere sistemi istituzionalizzati per migliorare le condizioni di lavoro

nelle imprese[13]. Tra i programmi esistenti, quelli relativi al capitale umano si basano quindi sullo sviluppo professionale e sulla formazione permanente, una linea d'azione che mira a migliorare le condizioni di lavoro dei lavoratori già occupati tramite nuove competenze.

Linea	Programmi
Imprenditorialità e innovazione	Creazione di start-ups
	Crescita d'impresa
Opportunità professionali	Occupazione
	Capitale Umano
	Nuove Tecnologie

Tabella 2.4 – Linee principali di Barcelona Activa.
Fonte: www.barcelonactiva.cat visto su 20/05/12

La promozione di posti di lavoro di qualità costituisce uno dei principali obiettivi dell'agenzia *Barcellona Activa*. Nel 2007 il 78% dello stanziamento di quest'ultima è stato destinato alla qualità dell'occupazione, a fronte del 18% destinato alla creazione di imprese e alla crescita e del 4% destinato all'innovazione. Oltre a ciò va tenuto presente che anche l'orientamento della città, incentrato sulla "concertazione sociale" (cioè sul perseguimento del consenso tra i rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori a livello locale, a integrazione della concertazione a livello nazionale e regionale), ha esso stesso un impatto sul dibattito e sugli approcci in materia di politiche per l'occupazione, al di là dell'azione di *Barcelona Activa*.

La crisi finanziaria e l'avvento al governo della coalizione conservatrice hanno portato notevoli cambiamenti, all'interno sia del dibattito che delle politiche, oltre che nuove questioni sociali. Le problematiche principali, emerse dal 2008 e in particolare dal 2011, sono la disoccupazione e la mancanza di fondi istituzionali per lo sviluppo di politiche per l'occupazione. Di conseguenza il bilancio delle politiche del lavoro è stato drasticamente ridotto. Nel 2012 quest'ultimo è stato tagliato del 57%, incidendo in particolare sulle strategie per l'occupazione (formazione, orientamento professionale, ecc.) [I4, 2012/09/07]. Il passaggio di governo a livello locale dal partito socialista a quello conservatore ha comportato una riformulazione di tutta la strategia e del modello di sviluppo di politiche attive del lavoro.

[13] Tuttavia nella regione metropolitana ci sono stati programmi pilota per promuovere la qualità dell'occupazione, come ad esempio una Task Force sviluppata nella contea di Vallès Occidental tra il 1998 e il 1999, con la partecipazione delle associazioni di imprenditori e dei sindacati: l'obiettivo era quello di lavorare a livello aziendale per il miglioramento al tempo stesso delle condizioni di lavoro e della produttività. Anche se, come constatato da Lope e Gibert, l'esperienza non ha potuto raggiungere il suo obiettivo, dato che il contesto generale della Spagna (con i modelli a bassa produttività e una cultura industriale specifica) non ha permesso di affrontare le questioni legate alla qualità dei posti di lavoro e alla produttività solo a livello aziendale (Lope et al. 2001) Andreu Lope, Francesc Gibert, e Daniel Ortiz De Vallacian, "La Regulación locale De Las Nuevas Formas de Empleo y de Trabajo. El Caso De Catalunya", (Barcelona: QUIT-UAB, 2001).

In primo luogo, si è affermata una crescente attenzione al ruolo delle imprese in quanto creatrici di occupazione, e sono state adottate politiche specifiche proprio al fine di garantire la loro funzione. In secondo luogo si è compiuta una trasformazione del modello generale di attuazione delle politiche stesse, con una riduzione del numero di occupati e del bilancio complessivo dell'agenzia *Barcelona Activa*. Questa riduzione ha implicato una riduzione della capacità di sviluppare politiche, ma anche una maggiore indipendenza dal governo regionale, dal momento che come agenzia essa dipende principalmente dal bilancio locale. Inoltre, come è stato notato, la strategia per l'occupazione è stata riorientata e i Patti per l'occupazione hanno lasciato il posto a un tavolo aperto di attori, il forum "Barcelona Growth". Gli attori del forum hanno proposto 30 iniziative per migliorare la competitività della città di cui il consiglio comunale ne ha selezionate e ha iniziato ad attuarne 6. Lo scopo generale era quello di migliorare le condizioni per gli imprenditori e di promuovere la competitività della città[14].

Tale cambiamento nelle politiche per l'occupazione si è svolto parallelamente all'affermazione di una tendenza a perseguire politiche occupazionali più emergenziali, volte a ridurre i crescenti tassi di disoccupazione, e al dibattito in atto a livello nazionale attorno alla riforma del mercato del lavoro. In realtà dal 2010 ci sono state due riforme del lavoro in Spagna ed entrambe hanno suscitato la forte opposizione da parte delle organizzazioni sindacali, che in risposta hanno organizzato due scioperi generali. Mentre da un lato le associazioni di imprenditori sostenevano la necessità di una maggiore flessibilità per consentire l'innovazione e la competitività delle imprese, dall'altro i sindacati difendevano la necessità di una maggiore qualità del lavoro, in termini di condizioni di lavoro, salari e sicurezza [I4, 2012/09/07]. Fino ad ora le due riforme del lavoro non hanno avuto un impatto in termini di creazione di posti di lavoro. Dietro a questi dibattiti in ogni caso si cela la questione del modello produttivo del paese.

A Barcellona si riscontrano risultati leggermente migliori in termini di occupazione rispetto al resto della Catalogna o della Spagna. Infatti, la diversificazione dell'economia della città, l'importanza del turismo e la crescita del valore aggiunto delle attività del terzo settore permettono di spiegarne il più basso tasso di disoccupazione (vedi figura 4). Tuttavia, su scala locale, la crescente pressione della disoccupazione ha portato nuove esigenze e un riorientamento delle politiche attive del lavoro.

[14] Le misure sono le seguenti: a) la creazione di un ufficio di consulenza per le società, b) il pagamento dei fornitori entro 30 giorni, c) la promozione del marchio "Barcellona", d) il programma metropolitano per la crescita, e) la creazione di una zona franca per gli imprenditori di Barcellona, f) l'espansione a livello internazionale del network Barcelona Growth (pagina web Creixement Barcellona, al 14/09/12).

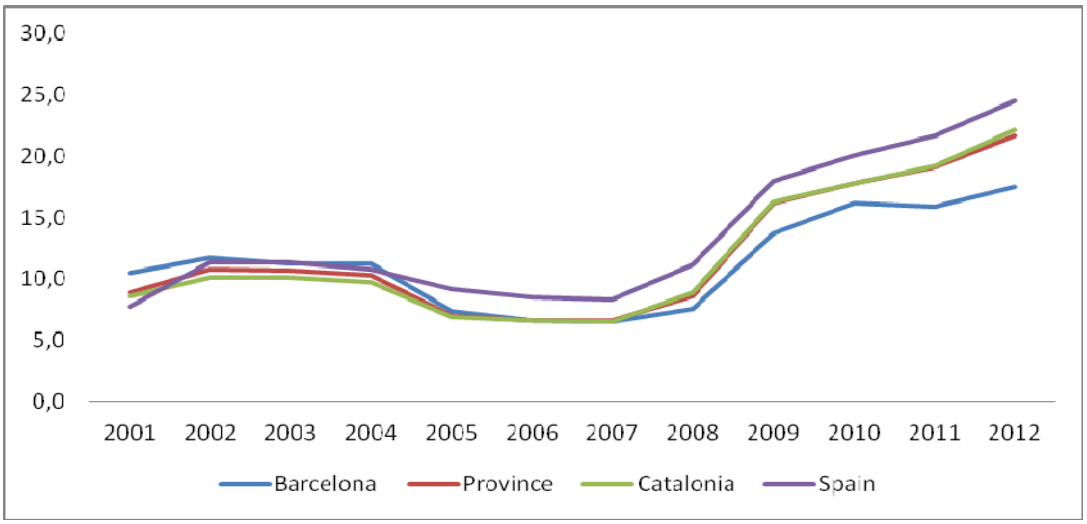


Tabella 2.5 - Evoluzione del tasso di disoccupazione a Barcellona e Provincia, in Catalogna e in Spagna (2001-2012)
Fonte: elaborazione propria su dati IDESCAT.

Tra il 2007 e il 2010 il tasso di disoccupazione a Barcellona è aumentato dal 6,5 al 16,5%, raggiungendo 17,5% nel 2012 (IDESCAT, dati della Rilevazione sulla forza lavoro del INE). Il tasso di disoccupazione è fortemente legato alla crisi del settore immobiliare in calo. I gruppi di popolazione più colpiti dalla crisi sono i lavoratori del settore edile, le persone sopra 45 anni, quelle con bassi livelli di istruzione (che hanno abbandonato il sistema scolastico senza completare la scuola dell'obbligo, o che non sono riusciti a completare l'istruzione obbligatoria secondaria, ecc.) e soprattutto i giovani (tra i 16 ei 24 anni) (vedi tabella 5).[15]

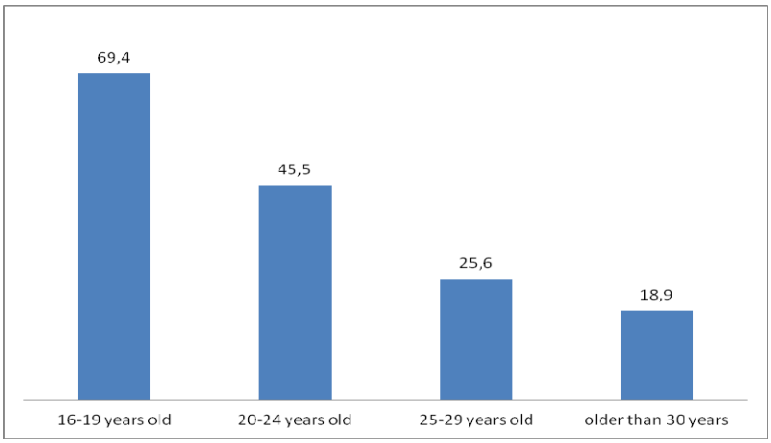


Tabella 2.6 - Tasso di disoccupazione: giovani (16-29 anni) e popolazione adulta. Catalogna, 1° trimestre 2012.
Fonte: Catalan Observatory of Youth

[15] Il tasso di disoccupazione tra le persone di età compresa tra i 16 e 19 anni è aumentato dal 39,6% del 2008 al 63,1% del 2009. Allo stesso modo il tasso di disoccupazione tra i giovani tra i 20 ei 24 anni è salito dal 18,7% del 2008 al 32,8% del 2009. Il tasso di disoccupazione giovanile ha continuato ad aumentare e nel 2011 è arrivato al 37,1%, per i giovani tra i 16 ei 19 anni, e al 44,5%, per quelli tra i 20 ei 24 anni. Si tratta di cifre che sono più del doppio di quelle registrate per altre fasce di età, come per esempio quella compresa tra i 25 e i 54 anni (15,7%) o quella oltre i 55 anni (5,4%).

La crisi ha intensificato questa situazione, soprattutto per quanto riguarda i più giovani (età 16-19 anni). Di conseguenza il tasso di disoccupazione tra i giovani di età compresa tra i 16 e i 29 anni è del 36%, contro il 18,9% per le persone di età compresa tra 30 anni e oltre (I4, 2012/09/07]. Secondo i più recenti indicatori presentati da EUROSTAT, il tasso di disoccupazione giovanile nella UE27 nel mese di febbraio 2012 è stato pari al 21,6%. Tra gli stati membri, infatti, i tassi di disoccupazione giovanile più alti sono stati osservati in Spagna (50,5%) e in Grecia (50,4%). Questi dati sono un evidente segnale della maggiore vulnerabilità sociale dei giovani nel attuale periodo di crisi economica. Rischio accresciuto da quelle che sono le prestazioni (o forse si dovrebbe parlare di non-prestazioni) accademiche dei giovani: in Catalogna, nel primo trimestre 2012, mentre il tasso di disoccupazione giovanile saliva al 50% tra i giovani che hanno completato solo la scuola dell'obbligo o che hanno abbandonato il sistema di istruzione, esso scendeva invece al 27,2% tra quelli con istruzione post-obbligatoria (Osservatorio Catalano della Gioventù).

In concomitanza con la crisi economica, *Barcelona Activa* ha mostrato una tendenza ad aumentare i propri servizi per l'occupazione, mentre i servizi rivolti all'imprenditorialità hanno hanno registrato una tendenza alla diminuzione. Osservando il numero dei suoi utenti nel periodo 2005-2011 (vedi grafico 1), si nota una preponderanza dei programmi legati all'occupazione, al capitale umano e alle capacità tecnologiche, mentre l'assistenza per la creazione di imprese e per politiche di crescita per le aziende ha mostrato una tendenza a ridursi. L'aumento della disoccupazione (16% a Barcellona nel 2012) ha accresciuto la domanda di formazione e di politiche di attivazione, mentre il numero di persone che richiedono consulenza per la creazione di un'impresa tende a diminuire, nonostante un certo recupero tra il 2010 e il 2011.

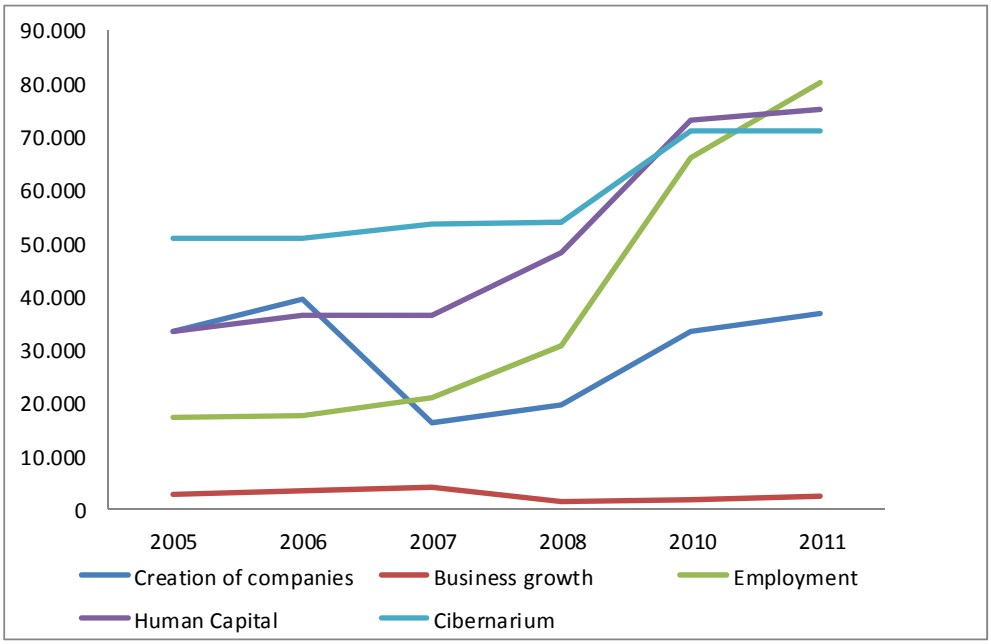


Tabella 2.7 – Utenti dei servizi di Barcelona Activa (2005-2011) *
Fonte: elaborazione prorpia su dati di Barcelona Activa
* Nota: Per il 2009 i dati non sono disponibili

La crescente disoccupazione, soprattutto tra i giovani, determinando un interesse maggiore per le politiche occupazionali d'emergenza che per la qualità del lavoro, ha portato a focalizzare nuovamente l'attenzione sull'occupazione. Una delle misure per migliorare la situazione occupazionale dei giovani lavoratori qualificati in Catalogna è la promozione dei "Piani di occupazione". Questi piani si basano sulle risorse che i consigli comunali, le università e le organizzazioni no-profit possono utilizzare per assumere lavoratori qualificati disoccupati per un breve periodo (6 mesi), con l'obiettivo di aggiornarne le conoscenze e fornendo loro nuove competenze e abilità attraverso contratti per realizzare opere e servizi di interesse collettivo, come quelli per le persone e la comunità, per l'ambiente, il turismo, le nuove tecnologie e la conservazione del patrimonio. L'iniziativa è finanziata dal Governo catalano attraverso il SOC (Servizio per l'Occupazione della Catalogna) e si rivolge alle persone sopra i 25 anni. Si tratta di uno strumento politico ampiamente utilizzato per cercare di attenuare la disoccupazione, anche se in realtà non ha comportato migliori opportunità di trovare un lavoro per coloro che sono stati coinvolti nel programma una volta terminati i sei mesi previsti.

A tale proposito il nuovo Consiglio comunale ha promosso un programma orientato a integrare i giovani lavoratori qualificati nel mercato del lavoro attraverso sovvenzionamenti ad aziende private pari al 70% delle spese per l'assunzione di giovani. L'obiettivo è quello di creare l'opportunità per i giovani di entrare a far parte dell'impresa e di rimanervi dopo il periodo coperto dalla sovvenzione. Come dichiarato da un responsabile delle politiche di sviluppo economico del Consiglio comunale di Barcellona, questo approccio offre la possibilità sia per l'azienda che per i giovani di continuare il contratto dopo la fine del programma, mentre i Piani di occupazione non prevedevano alcuna possibilità di rimanere nella società dopo il programma, impedendo che si realizzassero esperienze rilevanti per il mercato del lavoro.

3.3. Caso di studio: i programmi PQPI

Seguendo le linee guida del Patto per l'occupazione locale e del Patto locale per la qualità dell'occupazione, che specificano le principali linee dei principi europei in materia di occupazione, il Governo catalano e il Comune di Barcellona, hanno sviluppato misure e azioni congiunte tra il Dipartimento della Pubblica Istruzione, il Dipartimento per l'Impresa e il Lavoro e il SOC (Servizio per l'Occupazione della Catalogna), al fine di promuovere la formazione e l'inserimento lavorativo dei giovani con rilevanti gap formativi. Tali azioni consistono nei Programmi di formazione professionalizzata (PQPI), che offrono in maniera combinata una formazione generale, focalizzata sul recupero e il consolidamento delle capacità di base da un lato, e l'apprendimento di un mestiere nell'ambito dei reali luoghi di lavoro dall'altro.

Il PQPI è un programma di formazione professionalizzante per i giovani che hanno gap formativi importanti, al fine di fornire loro le capacità e le competenze di base secondo quanto indicato nel *Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales* (Catalogo nazionale delle qualifiche professionali, CNCP)[16].

[16] Il "Catalogo Nazionale delle Qualifiche Professionali" (CNCP) è uno strumento del Sistema Nazionale per le Qualifiche e per l'Istruzione e Formazione professionali (SNCFP), il quale stila un elenco delle qualifiche professionali in base alle competenze necessarie per l'esercizio delle varie professioni. Il primo livello di qualifica riguarda un range limitato di attività lavorative relativamente semplici legate a processi standardizzati, in cui sono implicate conoscenze

Questo programma si rivolge ai giovani di 15 anni (fino a 21 anni al massimo) che:

- abbiano completato l'istruzione secondaria obbligatoria, ma non hanno ottenuto il diploma
- abbiano abbandonato prematuramente il sistema scolastico
- siano a rischio di insuccesso scolastico
- abbiano esigenze educative specifiche, ma con possibilità di inserimento professionale
- in casi eccezionali non siano in grado, all'età di 15 anni, di superare il secondo livello del certificato ESO e non possano più ripetere il corso

Esistono due tipi di PQIP: il PQPI-FIAP (Programma di formazione iniziale) e il PQPI-PTT (Programma di transizione al lavoro). Il primo offre programmi specificamente basati sulla formazione professionale, che si svolgono nelle scuole secondarie pubbliche e private e nelle scuole per adulti. Il secondo è costituito da programmi per l'apprendimento di un mestiere, per cui le organizzazioni locali, le ONG e le fondazioni sociali, pubbliche e private, rivestono un ruolo chiave nello sviluppo dei programmi di attivazione rivolti ai giovani disoccupati, in particolare nel contesto attuale di crisi economica.

Il PQPI si articola in due fasi: una obbligatoria e una volontaria. La fase obbligatoria dura 9 mesi e si basa sulla promozione della qualificazione professionale di base tra gli studenti, attraverso strumenti di orientamento professionale e l'apprendimento di un mestiere. La fase invece volontaria dura anch'essa 9 mesi ed è rivolta principalmente al conseguimento del certificato ESO (relativo all'istruzione obbligatoria secondaria), al fine di avviare l'istruzione secondaria post-obbligatoria: si tratta quindi principalmente di programmi di formazione professionale per professioni quali, ad esempio, assistente parrucchiere, falegname e così via.

Tuttavia l'attuale situazione del mercato del lavoro in termini di opportunità di lavoro ha costretto gli attori sociali a riformulare i propri obiettivi, orientando la propria azione a mantenere i giovani nel sistema di istruzione, anziché a favorirne l'inserimento nel mercato del lavoro come avveniva in precedenza [I5, 28/6/2012].

Sul piano dell'organizzazione politica, i PQPI sono amministrati dal Governo Catalano dal Dipartimento della Pubblica Istruzione e da quello per l'Impresa e il Lavoro, attraverso il SOC (Servizio per l'Occupazione della Catalogna) in collaborazione con attori sociali locali, sia pubblici che privati, che attuano i PQPI. Il che equivale a dire che la Commissione Europea finanzia i PQPI attraverso il Fondo Sociale Europeo. Il Governo catalano gestisce il budget messo a disposizione dalla Commissione Europea e fornisce sussidi alle istituzioni sociali locali (ad esempio, *Barcelona Activa*, le scuole superiori come il centro di formazione professionale *Mare de Déu de la Mercè*, le scuole PIOUS, ecc.), al fine di attuare i programmi nel contesto locale. Il ruolo del Ministero della Pubblica Istruzione è solo quello di certificare i programmi offerti.

---

teoriche e capacità pratiche limitate. Fonte: http://www.educacion.gob.es/educa/incual/ice_catalogoWeb.html, consultato il 19/06/2012.

Questi progetti sono ormai l'unica misura di promozione del lavoro per giovani disoccupati con difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro. La maggior parte dei professionisti intervistati sull'argomento ritiene i programmi PQPI una misura positiva non solo in termini di occupazione, ma anche per la formazione di giovani non qualificati, con effetti positivi sulle loro capacità e sul livello di autostima e autonomia, in una parola, sul loro potenziamento. Tuttavia, allo stesso tempo, tutti i professionisti intervistati condividono l'incertezza sulla continuità dei programmi PQPI, in quanto il Dipartimento per l'Impresa e il Lavoro allo stato attuale non ha ancora comunicato la proposta di finanziamento dei programmi PQPI per il prossimo settembre e le istituzioni locali e le strutture non sono in grado di assumerne i costi.

Le esternazioni ufficiali del Governo catalano puntano fortemente sulle potenzialità offerte dalla formazione e sul modello dualistico (formazione più apprendimento di un mestiere all'interno dell'azienda) come strategia per uscire dalla crisi e per costruire un solido modello produttivo per le nuove generazioni, ma nei fatti la sua azione politica è orientata piuttosto ad effettuare tagli di bilancio, tralasciando le politiche di attivazione. Infatti, nel 2012, il bilancio per le politiche occupazionali è stato ridotto del 57% [I4, 2012/09/07], determinando così il paradosso che, proprio mentre il numero dei disoccupati continua ad aumentare (vedi tabella 4), gli investimenti destinati alle politiche per l'occupazione vengono ridotti drasticamente. I tagli[17] colpiscono soprattutto le strategie di promozione dell'occupazione, in particolare dei giovani (quali i programmi di formazione professionale, le scuole di formazione, i progetti di sviluppo locale e di formazione permanente)[18]. L'attuale Governo spagnolo e quello catalano sostengono dal canto loro che le politiche non hanno avuto effetti positivi in termini di creazione di posti di lavoro; ma secondo il responsabile per l'occupazione e l'istruzione nel mercato del lavoro del sindacato UGT, questo orientamento politico è destinato a causare danni rilevanti nel medio-lungo periodo in termini di disuguaglianza, di coesione sociale e di esclusione sociale nelle città. L'UGT sostiene infatti che gli effetti di tali decisioni politiche avranno un forte impatto soprattutto sui gruppi sociali più vulnerabili, come immigrati e giovani, e in particolare su quelli tra loro più svantaggiati.

Risultati ed effetti imprevisti

Dal 1990 al 2011 l'amministrazione catalana ha concentrato i propri sforzi sull'attuazione di misure rivolte ai giovani disoccupati con basse performance e rilevanti lacune formative (Merino e Garcia, 2007:

[17] Solo 7 su 100 disoccupati in Catalogna sono effettivamente stati in grado di partecipare a corsi di formazione sovvenzionati nel 2011. Mentre la maggior parte dei paesi europei ha riservato il 29,8% del proprio budget da destinare a lavoro e servizi pubblici e il 27,2% per le politiche di formazione, la Spagna ha messo a disposizione il 12,7% per i servizi destinati all'occupazione e il 19,3% per quelli di formazione. In Catalogna si può osservare la stessa tendenza registrata a livello nazionale (UGT, 2010).

[18] Tutte queste misure sono contenute nell'accordo di misure volte a promuovere l'occupazione giovanile per il periodo 2009-2012. Allo stato attuale tale accordo non è stato rinnovato.

Fonte: http://www20.gencat.cat/portal/site/empresaiocupacio, (30/05/2012).

50)[19]. Durante tale periodo i principali criteri d'intervento sono stati la prevenzione dell'esclusione sociale e la promozione dell'integrazione sociale, con particolare attenzione alla diversità e ai gruppi sociali più svantaggiati. Su questa linea si muovono i due principali programmi, quelli professionali e quelli PQPI.

Questi programmi sono considerati come un meccanismo per combattere le disuguaglianze sociali attraverso il reinserimento nel sistema d'istruzione di gruppi selezionati e il loro collocamento a livelli soddisfacenti nel mercato del lavoro. Ma dal 2011, con l'avvento al potere della coalizione conservatrice, il Governo catalano, con il sostegno del Partito nazionalista conservatore spagnolo (Partido Popular), ha cambiato radicalmente questi criteri.

Attualmente, infatti, la priorità non è più la lotta contro l'esclusione sociale e le disuguaglianze, quanto piuttosto la promozione dell'imprenditorialità, della competitività e dell'inserimento lavorativo di persone altamente qualificate. In altri termini, l'attuale Governo di Barcellona tende esplicitamente a dare la priorità al talento anziché alle situazioni di svantaggio e difficoltà [I4, 22/05/2012 e il 28/06/2012]. Come conseguenza di questo approccio, i piani per l'occupazione e le altre misure per migliorare le opportunità lavorative dei giovani, come i programmi di formazione-occupazione, sono stati sostituiti con contratti di formazione, come per esempio il programma "Giovani con futuro". Quest'ultimo è un programma promosso dal Comune di Barcellona, in collaborazione con *Barcelona Activa*, che sostiene l'assunzione di giovani disoccupati (in particolare di quelli con un livello di istruzione e qualificazione professionale medio-alto) attraverso incentivi alle imprese[20]. Tuttavia, quei giovani che hanno completato l'istruzione obbligatoria secondaria senza aver ottenuto il diploma o che hanno abbandonato prematuramente il sistema scolastico per iniziare a lavorare nell'"attraente" settore dell'edilizia non sono inclusi tra i gruppi selezionati per questo tipo di misure. Di conseguenza per i giovani che hanno gravi difficoltà di inserimento lavorativo i programmi PQPI sono ormai l'unica alternativa.

Nel contesto attuale lo sviluppo di programmi PQPI mostra una serie di difficoltà o punti deboli:

a) La situazione del mercato del lavoro, caratterizzata dalla distruzione di posti di lavoro e dall'aumento dell'insicurezza. Ne consegue che l'inserimento nel mercato del lavoro delle persone è particolarmente difficile, soprattutto per quei gruppi sociali svantaggiati come i giovani non qualificati.

b) La mancanza di coerenza tra le diverse misure volte a migliorare le opportunità occupazionali per i giovani e ad aumentare la domanda di posti di lavoro: le politiche di attivazione per i giovani disoccupati tendono a riproporre iniziative di formazione per i gruppi selezionati nell'ambito di settori economici di tipo tradizionale (come quello edile, elettrico, ecc.), che però producono poca domanda di lavoro, con un modesto impatto sull'economia locale e sui settori strategici emergenti, quali ad esempio l'industria automobilistica dell'auto elettrica, o su quelli creativi, come il design o l'architettura.

[19] Nel 2010 a Barcellona l'11,68% della popolazione sopra i 16 anni risulta non aver studiato, il 18, 6% ha il diploma di istruzione secondaria obbligatoria (che in Spagna prende il nome di certificato di ESO), il 23,14% ha il certificato di istruzione secondaria post-obbligatoria (scuola superiore) e il 23,93% ha compiuto studi universitari. Fonte: IDESCAT.

[20] Il Governo catalano dal 2009 ha speso 6 volte più per incentivi economici per le imprese (828 milioni di euro nel 2009) che per la formazione professionale, per politiche a sostegno dell'occupazione o per il SOC (190 milioni di euro nel 2009) [I4], 2012/09/07.

c) I problemi di *governance*: molte difficoltà si verificano nello sviluppo di sinergie bottom-up. In particolare gli attori sociali a livello locale propongono al Governo regionale nuovi tipi di programmi di formazione basati sulle esigenze dei settori economici emergenti (ad esempio l'auto elettrica, la mobilità "verde" come il servizio di *Bicing*, il turismo, i servizi agli anziani, ecc.). Tuttavia il Dipartimento dell'istruzione non riconosce tali proposte, né queste vengono finanziate dal Dipartimento per l'Impresa e il Lavoro. Di conseguenza, alcune esperienze vengono guidate da privati, come le Scuole PIOUS e la *Fundació Éxit.* Nonostante il loro carattere interessante e innovativo, esse non consentono la certificazione della formazione dei gruppi selezionati, che sarebbe un requisito obbligatorio per l'inserimento nel mercato del lavoro [I3, 22/05/2012].

4. Conclusioni

I diversi ambiti di azione politica qui analizzati e il caso di studio selezionato per questo saggio dimostrano che le politiche locali volte a favorire l'integrazione sociale e la competitività sono strettamente inserite in un quadro di *governance* multi-livello e che i governi regionali svolgono un ruolo assai forte nella formulazione e messa in atto di politiche sociali. Il Comune di Barcellona e gli attori locali della città hanno infatti sviluppato specifici modelli di politiche sociali a livello locale, pur rimanendo fortemente dipendenti delle risorse del Governo regionale. A questo proposito, la crisi economica e le riforme strutturali dello Stato stanno influenzando la capacità di sviluppare politiche da parte delle amministrazioni locali.

Il rinnovamento urbano della zona est di Barcellona presenta due differenti formule di politiche abitative, nel generale contesto di un paese caratterizzato in maniera preponderante dalla proprietà immobiliare (rispetto all'affitto) e dalla debole capacità di intervento dello Stato e della società civile in materia di politiche per la casa. L'incoraggiamento sistematico della proprietà immobiliare privata è stato lo strumento più utilizzato in Spagna, fatto che ha comportato il peggioramento della già significativa carenza di alloggi pubblici in affitto. Oltre a ciò anche la quota di spesa sul PIL riservata all'edilizia abitativa è stata debole. Di conseguenza, il mercato immobiliare denota una notevole carenza di alloggi e un forte squilibrio tra la domanda e l'offerta, in particolare di alloggi a prezzi accessibili. Questo squilibrio si è intensificato nel periodo del boom (1998-2006), a seguito della bolla speculativa nel settore immobiliare, circostanza che ha visto il prezzo al metro quadro delle case aumentare a 4471 € al metro quadrato.

La mancanza di alloggi in affitto e l'aumento dei prezzi delle proprietà hanno avuto conseguenze forti per la popolazione, soprattutto per i giovani, che hanno grandi difficoltà ad accedere ad abitazioni a prezzi accessibili. Questa situazione ha portato diverse mobilitazioni in alcune grandi città come Barcellona, Madrid e Bilbao, che chiedevano l'apertura di un dibattito politico attorno alla questione abitativa, al fine di definire leggi e piani per migliorare l'accesso alla casa, coinvolgendo i governi nazionali, regionali e locali nella formulazione delle politiche abitative. A livello regionale, comunque, dal 2003 il Governo catalano ha sviluppato un nuovo approccio proprio nelle politiche abitative e urbane. L'esempio principale è stato il "Neighbourhood Act" 2/2004, una legge che prevedeva di destinare una quota rilevante di investimento pubblico all'azione mirata su quartieri selezionati, al fine di modificarne le dinamiche del mercato immobiliare e di generare riqualificazione urbana e miglioramento sociale. Caratteristica dominante di questa misura innovativa era la sua governance multilivello, basata cioè sulla cooperazione tra i diversi livelli di governo e sulla partecipazione dei cittadini. Tuttavia, lo scoppio della bolla immobiliare e la crisi

finanziaria hanno portato cambiamenti significativi nei dibattiti e nelle politiche riguardanti le abitazioni. Dal 2007, infatti, la discussione sulla questione della casa si è focalizzata prevalentemente sul nuovo problema sociale emergente, ovvero quello costituito dalla crescita esponenziale degli sfratti in Spagna.

In conseguenza di ciò, obiettivi come l'accesso ad abitazioni a prezzi accessibili e il miglioramento sociale attraverso la riqualificazione urbanistica e abitativa hanno perso la loro posizione prioritaria nell'agenda politica nazionale, ma anche regionale e locale. Inoltre, proprio a livello regionale e nel caso specifico di Barcellona, tutti i progetti di riqualificazione urbana avviati nel quadro del "Neighbourhood Act" sono destinati ad essere tagliati entro la fine del 2012. Un esempio emblematico di questa tendenza a Barcellona è il caso del distretto 22@ e del relativo progetto di trasformare il vecchio quartiere industriale (Poblenou) in una nuovo distretto economico basato sulla conoscenza. Il progetto si fondava in primo luogo sul passaggio nella destinazione del suolo urbano da attività industriali ad attività basate sulla conoscenza – come ad esempio l'incubatore di imprese *Barcelona Activa* – e in secondo luogo sulla creazione di nuove strutture pubbliche e di abitazioni protette. Tuttavia, gli effetti reali di questo progetto sono stati significativamente diversi da quelli sperati, in quanto la quantità di alloggi protetti non ha coinciso con la domanda e il numero di aziende che hanno scelto di stabilirsi nel distretto 22@ è stato considerato insufficiente; inoltre gli incentivi per promuovere l'arrivo di aziende nel quartiere e per consolidarne l'attività sono stati drasticamente ridotti negli ultimi due anni. Per tutte queste ragioni il distretto 22@ di Barcellona è considerato un progetto incompiuto.

Nel campo dell'occupazione poi, le politiche del lavoro passive sono di competenza del Governo nazionale, mentre le politiche del lavoro attive sono invece state trasferite al Governo catalano nel 1998. Al fine di promuovere iniziative di sviluppo economico e di formazione, quest'ultimo ha utilizzato un modello centralizzato di elaborazione e messa in atto delle politiche, che consiste in una rete di partenariati tra privato e terzo settore. All'interno del contesto spagnolo, infatti, l'amministrazione a livello locale ha competenze politiche formali in materia di occupazione ed è considerato un attore centrale per lo sviluppo economico. Di conseguenza, esso ha bisogno di ricevere finanziamenti da altri livelli di governo (SOC, UE, ecc.). In questo quadro, l'Unione europea e le amministrazioni comunali svolgono un ruolo chiave nello sviluppo delle politiche per l'occupazione.

Barcellona ha per lungo tempo promosso un certo modello economico basato sulla concertazione e sul legame forte tra competitività e coesione sociale, ma nel corso degli ultimi 3 anni tale modello è fortemente mutato. Con il sopraggiungere della crisi, infatti, le politiche per la qualità del lavoro sono state via via sostituite da politiche volte a ridurre la crescente disoccupazione. Tuttavia le autorità cittadine e la nuova coalizione conservatrice, hanno proposto una strategia di orientamento liberale, focalizzata maggiormente sulla competitività, sulla creazione di posti di lavoro (senza il criterio della qualità del lavoro come priorità) e sull'attrazione di attori e investitori stranieri. Inoltre, va considerato che, nonostante il numero di disoccupati a livello nazionale, regionale e locale sia in continuo aumento, gli investimenti in politiche per l'occupazione, in particolare quelle specificamente rivolte ai disoccupati, sono stati ridotti drasticamente. Questi tagli colpiscono in particolar modo le strategie di promozione dell'occupazione, soprattutto di quella giovanile, come i programmi PQPI e i programmi di formazione professionale.

Infatti, l'offerta di servizi di riqualificazione professionale è considerata del tutto insufficiente, sia rispetto al numero di disoccupati, che rispetto alla media dei servizi pubblici per l'impiego disponibili in altri paesi dell'UE (in Catalogna 4,4 servizi per l'occupazione ogni 1000 disoccupati, a fronte dei 56,2 presenti in Danimarca, dei 42,9 del Regno Unito o dei 33,3 della Svezia). L'offerta di formazione professionale,

comunque, si concentra soprattutto nella città di Barcellona, dove nel corso dell'ultimo anno, sono stati organizzati 2132 corsi di formazione professionale, in contrasto con i 186 corsi di Girona e i 99 di Lleida. Nonostante ciò, si riscontrano una mancanza di risorse professionali e un'applicazione inefficiente delle disposizioni in vigore, visto che, ad esempio, solo 7 su 100 disoccupati in Catalogna sono stati in grado di partecipare a corsi di formazione sovvenzionati nel corso dell'anno passato.

Come si diceva, paradossalmente il numero dei disoccupati continua ad aumentare, mentre l'investimento in politiche per l'occupazione è stato drasticamente ridotto. Mentre la maggior parte dei paesi europei ha riservato il 29,8% del proprio budget da destinare a lavoro e servizi pubblici e il 27,2% per le politiche di formazione, la Spagna ha messo a disposizione il 12,7% per i servizi a sostegno dell'occupazione e il 19,3% per la formazione. In Catalogna, si può osservare la stessa tendenza presente a livello nazionale; il Governo catalano dal 2009 ha speso 6 volte più per incentivi per le imprese che per la formazione professionale, per il Servizio per l'Occupazione della Catalogna o per politiche del lavoro [I4], 2012/09/07.

A dispetto di questo scenario, tuttavia, Barcellona non sta soffrendo le conseguenze sociali che ci si sarebbe potuti attendere da una crisi di tale portata. Questo può essere spiegato con il funzionamento di una certa organizzazione sociale e di modelli di solidarietà tra i cittadini stessi. Effettivamente, la creazione di forme di organizzazione innovative, basate sulla reciprocità e sulla solidarietà a livello di quartiere stanno offrendo nuove risposte ai problemi sociali e mitigando gli effetti della crescente disoccupazione e del fenomeno degli sfratti.

5. Bibliografia

Almera Puiggròs, P., & Cañas López, J. E. (2010). Interfaces: planificación urbana y mediación comunitaria.

Alós Moner, R. (1999). Las políticas de desarrollo local en Cataluña. Papers Revista de Sociología, 58, 75–93.

AVALOT. (2011), *Els altres joves 2010*. Barcelona: UGT.

Blackeley, G. (2005). Local Governance and Local Democracy: The Barcelona Model. Local Government Studies, 31 (2), 149–165.

Camargo Correa, S. (2009). Movimientos urbanos: Intensidad y oleadas de protesta en Barcelona, Madrid y Bilbao. Barcelona: Universitat de Barcelona.

Degen, M., & García, M. (2012), The Transformation of the 'Barcelona Model': An Analysis of Culture, Urban Regeneration and Governance, *International Journal of Urban and Regional Research*, *36* (5), 1022-1038.

Eastaway, M. P., & Varo, I. S. M. (2002). The Tenure Imbalance in Spain: The Need for Social Housing Policy. Urban Studies, 39 (2), 283–295 The Transformation of the 'Barcelona Model': An Analysis of Culture, Urban Regeneration and Governance.

García, M. (2002). The case of Barcelona. In A. Kreukels, W. Salet, & A. Thornley (Eds.), Metropolitan Governance and Spatial Planning (pp. 337–358). London: Taylor and Francis.

García, M. (2008). Barcelona: Ciudadanos y visitantes. In M. Degen & M. García (Eds.), La metaciudad: Barcelona, transformación de una metrópolis (pp. 97–113). Barcelona: Antrhopos.

Gentile, A. (2011). Urban Governance of Employment Activation. The Case of Barcelona Activa (Spain). Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 1, 41–54.

Martí, M., & Bonet, J. (2008). Planning from below: Heritage, citizenship and innovation in Barcelona. In K. Shaw & L. Portter (Eds.), Whose urban renaissance? An international comparison. London: Routledge.

Martí-Costa, M., & Parés, M. (2009). Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral? . Escola d'Administració Pública de Catalunya. Generalitat de Catalunya. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Nel·lo, O. (2010). The challenges of urban renewal. Ten lessons from the Catalan experience, *Análise Social*, *XLV* (197), 685-715.

Rodríguez Morató, A. (2008). La emergencia de una capital cultural Europea. In M. Degen & M. García (Eds.), La Metaciudad: Barcelona, transformación de una metrópolis (pp. 45–64). Barcelona: Antrhopos.

UGT. (2010), *La realitat dels serveis públics d'ocupació*. Barcelona: UGT.

5.1. Sitografia

ADIGSA: www.adigsa.cat

Associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona: www.pemb.cat

BAGURSA: http://www.bagursa.cat.

Barcelona Activa: www.barcelonactiva.cat

Consorci d'Educació de Barcelona: http://www.edubcn.cat

Consorci de l'Àrea Metropolitana de Barcelona: www.amb.cat

Consorci de l'habitatge de l'Àrea Metropolitana de Barcelona:
http://www10.gencat.cat/sac/AppJava/organisme_fitxa.jsp?codi=18030

Departament de Medi Ambient i Habitatge: www.mediambient.gencat.net/cat/ciutadans/

Diputació de Barcelona: www.diba.cat

Generalitat de Catalunya: www.gencat.cat

habitatge/inici.jsp

IDESCAT: http://www.idescat.cat

IMPSOL: www2.amb.cat/impsol

INCASÒL: www20.gencat.cat/portal/site/incasol

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona: www.iermb.uab.es

Pla Estratègic Metropolità de Barcelona: http://www.pemb.cat/

Plataforma per un habitatge digne: http://www.viviendadigna.org/

REGESA: http://www.regesa.cat/

3. COPENHAGEN

1. Introduzione

Copenaghen è la capitale della Danimarca sin dal XV secolo; la città conta oggi 560,000 abitanti, mentre nei sobborghi e nei quartieri periferici abita più di un milione di persone, per un totale di 1,9 milioni di abitanti. La regione della capitale è la zona più densamente sviluppata del paese, con la produttività più alta e tutte le sedi centrali nazionali, le organizzazioni private, le funzioni di governo, ecc. (Andersen et. al, 2011)

Sin dal tardo medioevo, Copenhagen è stata il centro indiscusso della Danimarca; la nascita dello Stato nazione ha dato impulso all'espansione delle attività di governo (la corte reale, le forze armate, università, governo centrale), così come ha favorito la nascita delle imprese private. Verso la fine del XVII secolo, la città contava tanti abitanti quanti quelli di tutti gli altri centri abitati dell'intero paese. Dopo un periodo di stagnazione seguito alle guerre napoleoniche, l'industrializzazione ha dato alla città un impulso importante per i successivi cento anni. La città è cresciuta, passando da circa 150.000 a quasi un milione di abitanti, ed è diventata il centro nazionale dell'industria manifatturiera: ancora nel 1950, la metà degli impieghi del settore manifatturiero del paese era situato in città. Il comune di Copenhagen ha raggiunto una popolazione di 770,000 abitanti poco prima che la suburbanizzazione accelerasse. I trent'anni successivi hanno portato a un decentramento della popolazione e la città ha perso circa 300.000 abitanti – si tratta soprattutto di famiglie giovani con posti di lavoro ben pagati. Lo sviluppo suburbano ha reso i quartieri centrali relativamente più deboli sul piano economico e del potere politico; Copenhagen ha perso la sua posizione dominante verso la fine degli anni '70, diventando una città con crescenti problemi di bilancio e di elevata disoccupazione, con molte persone, tra cui la maggior parte degli anziani dipendenti dall'assistenza pubblica.

In quel periodo, il Comune ha tentato di contrastare il trend di sviluppo attraverso la ricerca di tutti gli spazi possibili adatti per l'housing. Un sindaco ha promesso di costruire su ogni appezzamento di terreno a disposizione. Egli è riuscito ad avviare lo sfruttamento di terreni fino a quel momento inutilizzati, e ha cercato allo stesso tempo di modernizzare il centro urbano attraverso grandi progetti infrastrutturali, come il nuovo sistema di metropolitana e le autostrade urbane che circondano il quartiere affaristico. Malgrado ciò, il governo nazionale non ha fornito i fondi necessari e le grandi visioni si sono gradualmente ridotte, soprattutto dopo la cosiddetta crisi petrolifera della metà degli anni '70. Eppure, mentre venivano costruite le abitazioni, la popolazione continuava a diminuire poichè la dimensione delle famiglie è in costante diminuizione; oggi, più della metà delle famiglie è costituita di una sola persona. Oltre alle dimensioni, è cambiata anche la composizione della popolazione. Negli anni '70, '80 e '90 la città è segnata dalla presenza di più anziani, meno famiglie con bambini, più disoccupati e poveri, in parte a causa della trasformazione industriale, e più immigrati provenienti da paesi del terzo mondo (Andersen, 2005).

Il tentativo di mettere a disposizione abitazioni migliori e più grandi ha preso perlopiù la forma di schemi di rinnovo, in cui le aree densamente costruite sono state demolite e poi sviluppate in alloggi in affitto (non-profit), dal momento che le cooperative edilizie sembravano essere gli unici investitori disposti a costruire nuove abitazioni in quel periodo. Il finanziamento limitato ha reso i regimi di riqualificazione urbana un processo lungo e a volte anche doloroso, dal momento che i quartieri sono rimasti per anni in fase di demolizione, prima che iniziasse la ricostruzione. Dapprima, negli anni '90, è stata la ristrutturazione del distretto centrale di Vesterbro a fornire i risultati attesi; la spirale negativa si era trasformata in un trend

positivo dal momento che più giovani e famiglie di classe media avevano cominciato a stabilirsi nel distretto, che è diventato un esempio di miglioramento sociale promosso pubblicamente, un processo a volte etichettato come gentrificazione. Il governo della città ha continuato la politica di rinnovamento nei distretti densamente popolati al fine di migliorare gli standard abitativi e di mantenere un trend cittadino positivo.

L'industria manifatturiera ha iniziato a subire un calo dell'occupazione dai primi anni '60, quando oltre 200.000 cittadini vi erano impiegati. Nel corso degli anni '70, vi è stato un ulteriore calo dei posti di lavoro, e dieci anni più tardi la città si era approssimativamente deindustrializzata. Questo processo ha seriamente ridotto l'occupabilità dei lavoratori non qualificati, che hanno poi dovuto affrontare una rapida e crescente disoccupazione, nonostante i diversi programmi di pensionamento anticipato. La situazione fiscale della città si è aggravata, in quanto la domanda di welfare è cresciuta costantemente, in parte a causa della minore occupazione e della maggiore presenza di anziani. Nel complesso, nel corso degli anni '80, per evitare il collasso fiscale il governo della città e il governo nazionale sono stati costretti a reagire (Andersen et al, 2002). Da città di successo, Copenaghen cominciò allora a configurarsi come un fallimento sul piano sociale ed economico. Alla fine degli anni '80, la città ha avuto il più basso livello di reddito medio nella regione, il più alto tasso di disoccupazione, il più alto livello di tassazione e la situazione più difficile di bilancio. Il governo centrale ha cercato a più riprese di intervenire indirettamente modificando gli obblighi dei governi locali e introducendo nuove regole per la perequazione intercomunale. Nonostante tutti questi tentativi, intorno al 1990 il Comune di Copenaghen, che comprende la parte centrale della regione metropolitana, ha subito una grave crisi di bilancio, da alcuni considerata come un collasso fiscale: per anni i redditi erano stati inferiori alle spese e il divario era stato colmato da prestiti (Andersen et al, 1985)..

Con l'aggravarsi della situazione finanziaria, nel corso degli anni '80, sono aumentati anche la disoccupazione e, quindi, il sostegno pubblico. Alla fine degli anni '80, Copenhagen aveva perso quasi tutta la sua industria manifatturiera e la crescita limitata dei servizi non era in grado di impiegare la forza lavoro disponibile. Un fattore rilevante è stato il costante trasferimento al di fuori della città delle istituzioni militari e della marina, e una politica nazionale che non mirava al rafforzamento della capitale. Tuttavia, verso la fine degli anni '80, i punti deboli della città erano diventati troppo visibili per il governo centrale e, dopo alcune iniziative volte a trovare vie d'uscita dal caos, il 20 marzo 1990 il Parlamento ha intrapreso un dibattito generale sulla situazione (Møller,1990). Il governo ha presentato la difficile situazione della città e ha assicurato di puntare a rendere la capitale una città fiorente, in particolare dal momento che l'aumento imminente del mercato unico e i paralleli processi di globalizzazione in corso avevano reso necessario concentrarsi su posizioni di forza piuttosto che di uguaglianza regionale. Copenhagen venne considerata un bene nazionale, che aveva prodotto la metà del PIL nazionale (OECD, 2009), in cui si svolgeva la maggior parte delle attività di alta tecnologia e di info tech, nonchè una città fulcro per la comunicazione, l'istruzione, la ricerca, la creatività e la cultura.

Il dibattito parlamentare ha sostenuto in pieno la politica del governo, che comprendeva una vasta gamma di iniziative volte a un recupero della capitale: le infrastrutture sarebbero state potenziate, compreso l'adeguamento delle linee ferroviarie esistenti, la costruzione di un sistema di trasporto sotterraneo (metro), un'autostrada e un collegamento ferroviario che collegasse Copenaghen al sud della Svezia, e poi significativi miglioramenti delle istituzioni culturali (arte, teatro, musica), il potenziamento della ricerca e dell'istruzione superiore, importanti investimenti in ospedali e un programma ambizioso per i miglioramenti degli alloggi (in particolare nel centro urbano). Infine, il governo ha acquistato un certo numero di proprietà appartenenti alla città, al fine di alleviarne la situazione finanziaria (Andersen, 2008).

Inoltre, il Comune di Copenhagen ha avviato una ristrutturazione organizzativa per di modernizzare le proprie istituzioni (Maskell, 1986).

I decenni precedenti il cambiamento erano stati caratterizzati da una continua deindustrializzazione, dal decentramento della popolazione, dalla quota crescente di persone anziane e dai costi sociali correlati, da un mercato immobiliare caratterizzato da piccole e malmesse abitazioni in affitto e, infine, da una inefficiente struttura di governance della regione metropolitana, che ha portato a soluzioni non ottimali poichè i governi locali hanno tentato di massimizzare i propri benefici a scapito dei confinanti e della regione. Forse l'effetto più negativo è stata l'ostruzione dei tentativi di mobilitare le forze di sviluppo dell'economia urbana. Il governo centrale ha reagito attraverso la creazione di un certo numero di enti parastatali monofunzionali (ad esempio ospedali, trasporti pubblici, lo sviluppo urbano) (Betænkning 988).

Il governo centrale ha utilizzato il dibattito parlamentare per avviare negoziati seri con la sua controparte in Svezia; poco dopo è stato firmato un accordo per una ferrovia rimessa a posto e per un collegamento autostradale attraverso l'Øresund, così come per un maggiore impegno per la creazione di una regione cross-nazionale (*Øresundsregionen*). Insieme con le iniziative di cui sopra, l'accordo ha contribuito alla 'svolta' di Copenaghen. In meno di cinque anni, la città ha cambiato il suo status da area del declino a quella di vibrante città di fama internazionale.

La svolta nelle linee di politica è riuscita a favorire una rapida crescita durante la fine degli anni '90 e 2000; la disoccupazione è scesa a un terzo del suo livello precedente in quanto nuove imprese di servizi sono state istituite, e nuove aziende che offrono servizi alle imprese hanno contribuito ad aumentare l'occupazione. Gran parte del cambiamento è risultato visibile grazie a enormi progetti di miglioramento del centro urbano: dalla costruzione del sistema di metropolitana, alla riconversione dell'ex spazio portuale in uffici, hotel, negozi e attività ricreative. Tutto sommato, queste modifiche hanno reso Copenaghen una città molto più vitale e, poichè il lento cambiamento della composizione della popolazione è accelerato nel corso degli anni '90, anche gli abitanti della città sono cambiati: una popolazione in crescita, giovane, più istruita e che guadagna di più rispetto al passato. Da circa 465,000 abitanti negli anni '80, la popolazione della città è salita a 550,000 all'inizio del 2012 (Statistisk kontor). Il successo delle trasformazioni degli ex quartieri operai lungo il porto e del centro urbano ha completamente cambiato l'aspetto della città.

Il periodo che va dalla metà degli anni '90 al 2008 è stato un periodo di crescita economica a livello nazionale, durante il quale le città più grandi in particolare hanno beneficiato di massicci investimenti nella ricerca e nelle infrastrutture. Tuttavia, una buona dose di investimenti del settore privato è confluito nel mercato immobiliare, rilasciando una notevole pressione sui mercati immobiliari. Questa pressione è stata causata dalla crescita della popolazione e sostenuta dai molti investimenti pubblici e privati. Ne è risultato un rapido aumento dei prezzi degli immobili, che ha consentito enormi profitti ma generato condizioni dannose nel mercato immobiliare. Alla fine, ciò ha rappresentato uno dei principali fattori della crisi economica a partire dal 2008. Inoltre, la rapida crescita dei prezzi delle abitazioni ha spinto molte famiglie della classe media a stabilirsi al di fuori della regione di Copenhagen, per poi recarsi in città per lavorare. Ciò ha peggiorato ulteriormente la segregazione tra i quartieri più ricchi e le zone meno privilegiate della regione; in particolare la proprietà immobiliare ha attirato una larga parte delle famiglie della classe media, che sono più o meno scomparse dagli alloggi in locazione non-profit. Tuttavia, con la crisi finanziaria del 2007/08, un gran numero di famiglie è diventato insolvente e i prezzi in generale sono scesi di un terzo; l'acquisto di alloggi prima della crisi ha indebitato enormemente le famiglie che, con quasi nessun segnale

di aumento del livello dei prezzi, rimarranno intrappolate nella loro attuale proprietà per anni. Ne è risultato un mercato immobiliare fermo dal 2008 (Vestergaard, 2009).

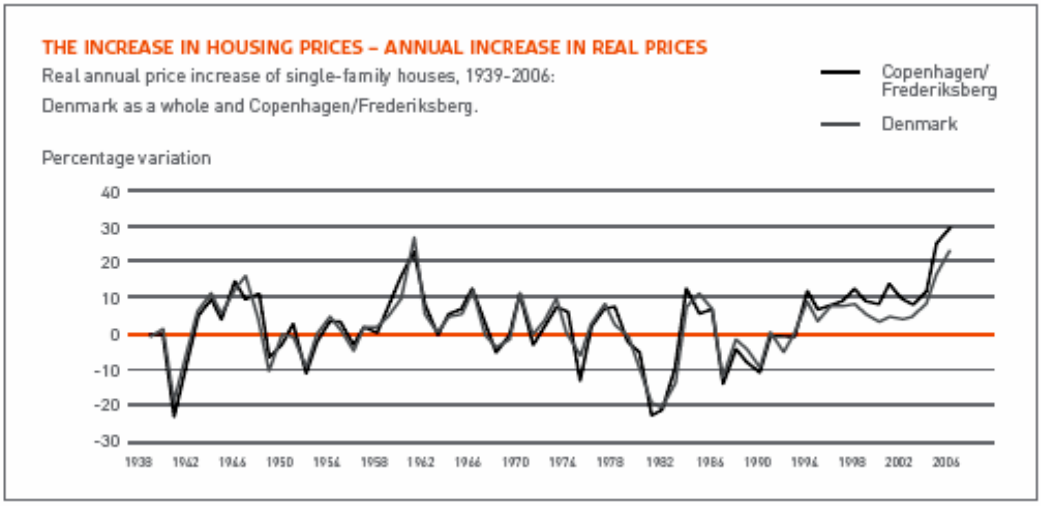


Tabella 3.1 - I prezzi delle case, aumento annuale dei prezzi reali.
Fonte: Kristensen, 2007

I prezzi delle case danesi hanno attraversato un periodo di crescita costante dalla metà degli anni '90; nella metà degli anni '80, problemi economici e strutturali hanno costretto il governo ad attuare sforzi drastici al fine di ridurre i consumi privati e pubblici. Il risultato è stata una crisi iniziata dal governo, che ha portato ad alta disoccupazione, bassa crescita e un cuneo per il mercato immobiliare, e che si è conclusa con fallimenti e rapido declino dei prezzi. Nel 1993 un nuovo governo ha portato avanti una politica finanziaria espansiva, favorendo un periodo di crescita e un aumento dei prezzi. Questo è durato fino all'attuale crisi iniziata nel 2007/2008.

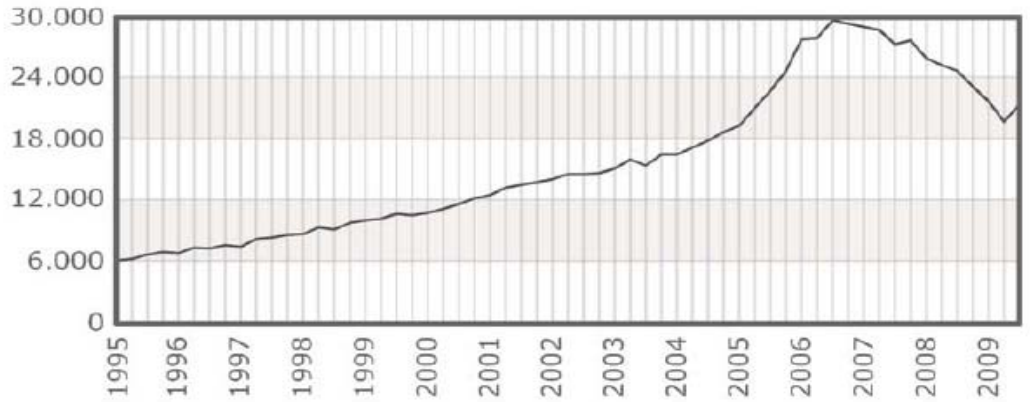


Tabella 3.2 - Prezzo medio al mq di una casa indipendente 1995 - 2009, Città di Copenhagen.
Fonte: Kristensen, 2007

Il prezzo per metro quadrato mostra chiaramente come i prezzi siano continuati a crescere a un livello costante fino al 2005, quando il governo ha introdotto prestiti a tasso agevolato al fine di fornire alloggi a prezzi accessibili: il nuovo tipo di mutuo si chiama 'pausa-prestito' in quanto concede ai prestatori una pausa di 10 anni per pagare il prestito e di pagare solo il tasso di interesse negli stessi dieci anni. Ciò può ridurre i costi di gestione di una casa di circa un terzo. L'effetto è stata una notevole espansione dei prezzi nel 2006/2007, quando le case divennero ancora più difficili da vendere. È stato durante questo periodo di rapida crescita dei prezzi – fino al 30% su base annua! – che è stata presentata l'idea di alloggi a prezzi accessibili.

Vi è una differenza significativa in termini di prezzi di vendita per metro quadro nel paese; mentre le regioni periferiche hanno subito modesti cambiamenti, le due città più grandi – l'area metropolitana di Copenaghen e Århus, sulla costa orientale dello Jutland, hanno attraversato un periodo di forte crescita dei prezzi delle abitazioni .

Da regione con gravi problemi economici e sociali negli anni '80 e all'inizio degli anni '90, Copenhagen è diventata il motore economico nazionale almeno dal 2000. Mentre l'economia nazionale ha attraversato un periodo di stagnazione nel 2008-10, l'economia è cresciuta di quasi il 4% a Copenaghen, contribuendo a ridurre il tasso di disoccupazione a un livello medio nazionale (6% della forza lavoro nel 2011).

Oggi (2012) il settore delle costruzioni ha ridotto le sue attività, dal momento che il numero di abitazioni in vendita non è mai stato così alto – si attendono tempi migliori. Tuttavia, vi è ancora un certo numero di grandi progetti di sviluppo in corso; un'estensione della rete metropolitana con una nuova linea ad anello sotto il centro di Copenaghen, un collegamento metro a un nuovo quartiere urbano nella parte settentrionale del porto che, si stima, raggiungerà il numero di 60.000 abitanti in meno di vent'anni, la riqualificazione della superficie restante inutilizzata del porto e di ex aree industriali.

Attualmente la città di Copenaghen cresce di 1000 abitanti al mese; non sarà forse un dato impressionante se confrontato alle città asiatiche, ma rispetto alla situazione degli anni '80 e '90 si tratta di un notevole cambiamento. Inoltre, la crescita della città è in contrasto con il trend di molte città di provincia e città, che sono in declino o ristagno. Questo si fa sentire in modo molto più forte poichè la crescita avviene principalmente attraverso l'immigrazione di giovani; cioè, i giovani mancano nella maggior parte del paese. Il centro di Copenaghen è diventato una città giovane – la fascia di età 20-39 anni rappresenta il 43% del numero complessivo di abitanti – dominata da studenti e altri giovani; il che a sua volta conferisce alla città un'atmosfera vibrante. Allo stesso tempo, questo significa anche un forte aumento del numero di bambini e infatti il numero di famiglie con bambini piccoli è aumentato del 30% rispetto al 1990. La città si presenta oggi come uno dei più ricchi comuni del paese, con redditi in aumento e con spese relativamente stagnanti – molto in contrasto con la situazione dei primi anni '90.

I prossimi decenni appaiono positivi con una crescita demografica costante; si prevede che la popolazione della città vedrà un aumento di quasi un terzo o di 160.000 abitanti entro il 2030. Ciò richiederà almeno 60,000 nuove abitazioni, e si dovranno trovare gli spazi necessari all'interno delle aree urbane esistenti, come ad esempio siti produttivi dismessi, ex aree portuali o aree ferroviarie abbandonate.

2. Housing and politiche urbane

2.1 Introduzione

Il mercato immobiliare danese è oggi dominato dalla proprietà privata: essa arriva quasi al 70 per cento, mentre solo il 26 per cento sono alloggi in affitto, di cui la maggior parte (20%) sono abitazioni di proprietà di enti non profit. Gli ultimi sessant'anni hanno visto una notevole espansione nelle abitazioni; nel 1945, in Danimarca c'erano circa 800.000 unità abitative e una popolazione di 4,0 milioni. Oggi la popolazione è aumentata gradulmente fino a 5,6 milioni, mentre il numero di abitazioni si è esteso a non meno di 2,6 milioni (Danmarks Statistik). Nei primi anni '70 esisteva un deficit abitativo considerevole; nello stesso periodo, sono migliorati in modo significativo il comfort e i servizi: riscaldamento centralizzato, abitazioni molto più grandi e bagni sono diventati standard nelle abitazioni moderne.

Durante la maggior parte del XX secolo, l'alloggio è stato una questione politica di centrale importanza: nei primi decenni, la bassa disponibilità di alloggi ha costretto il governo locale e poi centrale ad intervenire per ridurne la scarsità. La costruzione dello stato sociale ha incluso il sostegno a un settore abitativo espansivo, che è stato sostenuto sia dalle sovvenzioni dirette per il settore non-profit sia da quelle indirette a proprietari di abitazioni tramite sgravi fiscali. L'obiettivo generale era quello di migliorare il tenore di vita della popolazione attraverso un alloggio migliore. Questo obiettivo è stato raggiunto negli anni '70 grazie a un boom edilizio senza precedenti nella storia. Tuttavia, la rapida crescita del patrimonio immobiliare ha prodotto nuovi problemi; da un lato il divario tra i proprietari e i locatari delle abitazioni in affitto è diventato ancora più visibile, e dall'altro si è di conseguenza creato un divario tra il centro urbano e le periferie: l'espansione delle periferie ha attratto una larga parte di giovani famiglie della classe media, mentre le vecchie famiglie della classe lavoratrice sono rimaste nel centro urbano. Ne è risultata una segregazione che la pianificazione funzionalista ha ulteriormente accentuato con la creazione di quartieri di alloggi indipendenti separati da altre tipologie abitative, come case a schiera e su più piani.

La crisi degli anni '70 ha costretto il governo danese a ridurre le sovvenzioni per gli alloggi al fine di meglio bilanciare l'economia nazionale. Nonostante la forte resistenza politica e gli interminabili dibattiti, il risultato è stata una riduzione degli sconti fiscali per i proprietari immobiliari. Tra il 1945 e il 1980, la Danimarca ha visto un cambiamento del suo mercato immobiliare, che da mercato equilibrato con quasi lo stesso numero di alloggi in locazione e di proprietà è diventato uno in cui domina la proprietà della casa.

2.2 Housing a Copenhagen

Negli anni '80, il mercato immobiliare di Copenhagen era ancora dominato da un elevato numero di abitazioni private in affitto, un grande ammontare di abitazioni comunali di proprietà e un piccolo settore aziendale. Il settore degli affitti era, ed è tuttora, regolato da un rigoroso controllo degli affitti che ha mantenuto i canoni di locazione a un livello modesto. Ciò ha determinato un costante declino del settore privato degli affitti, sia per la riduzione delle abitazioni in affitto dovuta alla conversione in condomini e in alloggi aziendali, sia per la mancanza di nuove costruzioni. Il Comune possedeva circa 20.000 abitazioni fino al 1995, quando è stato costretto a venderne a causa di problemi economici: avevano la funzione di social

housing in altri paesi ed erano stati tradizionalmente usati per risolvere i bisogni urgenti di alloggio. Dopo la vendita delle unità, che ha portato ad una conversione in uffici, il social housing è stato sviluppat soltanto dal settore non profit.

Le difficoltà crescenti e infine il crollo finanziario della città di Copenaghen intorno al 1990 hanno portato all'adozione di una nuova politica governativa, con importanti implicazioni per quella locale. Durante gli anni del declino (anni '70 e '80), un programma di riqualificazione urbana aveva cercato di sostituire gli alloggi obsoleti e scadenti con abitazioni moderne. Purtroppo nessun investitore privato avrebbe fatto fronte al compito di fornire abitazioni tanto necessarie dopo la demolizione dei quartieri poveri nel centro urbano. Invece, il governo locale è riuscito a impegnare le organizzazioni non-profit nella riqualificazione delle aree dismesse o demolite. Questo ha fornito uno stock di abitazioni moderne in affitto, ma anche una concentrazione di famiglie relativamente povere, così come molti immigrati del terzo mondo.

Durante gli anni '70 e '80, come risultato della campagna di demolizioni , sono state costruite molte abitazioni nuove su ex terreni industriali del centro urbano (circa 1000 unità abitative all'anno). Nonostante le aspettative, le nuove abitazioni non hanno attratto, come si sperava, la classe media o le famiglie della classe operaia, ma soprattutto gruppi emarginati che avevano bisogno di avere il canone pagato dalla pubblica assistenza o pensionati, che beneficiavano di un contributo per l'affitto. Un calcolo finale ha mostrato che, per ogni nuova abitazione, la città avrebbe avuto un impatto negativo sulle sue finanze. Inoltre, il numero crescente di immigrati del terzo mondo ha prodotto nuovi problemi nei quartieri, nelle scuole e in termini di benefici sociali.

La nuova amministrazione comunale di Copenaghen ha fatto dell'housing una pietra miliare delle sue politiche per la ripresa economica e sociale dopo la flessione degli anni '70 e '80 (Andersen, 2008); l'amministrazione ha visto il settore immobiliare come uno strumento chiave nel suo tentativo di riequilibrare le finanze cittadine. Diverse indagini hanno evidenziato il fatto che modificare la composizione della popolazione è stato un modo per influenzare la situazione finanziaria: i cittadini di Copenaghen avevano in genere redditi relativamente bassi; ciò rifletteva in una buona misura che la maggior parte delle famiglie era costituita da una sola persona, a volte persone anziane, a volte giovani: si tratta spesso di studenti in questo ultimo caso, e di pensionati nel caso precedente. Anche questo è stato il risultato di una costante immigrazione di giovani provenienti dai quartieri periferici e di un'emigrazione delle famiglie di nuova costituzione, spesso bene educate e con posti di lavoro ben pagati. Se una quota maggiore di queste famiglie di nuova formazione della classe media dovesse rimanere all'interno dei confini comunali, le abitazioni a disposizione dovrebbero aumentare di numero e essere di livello nettamente superiore di quello esistente. Un piano strategico ha raccomandato più proprietà immobiliari al fine di garantire gli investimenti privati per il settore immobiliare e di trattenere le famiglie della classe media all'interno dei confini comunali.

La realizzazione di questa strategia richiedeva spazio a disposizione per la costruzione di alloggi; l'amministrazione cittadina ha dichiarato la zona di Vesterbro (si veda sotto) come nuova area prioritaria per i miglioramenti degli alloggi. Inoltre, ha anche ricercato spazi disponibili in ex siti produttivi, terreni ferroviari, aree portuali abbandonate, vi è stata anche l'idea di creare una sorta di città annessa all'area bonificata della parte occidentale di Amager, tra l'aeroporto e la città. Infine, alle organizzazioni non-profit è stato impedito di costruire al fine di evitare di fornire alloggi per i meno abbienti. Questo cambiamento nella politica di housing e di pianificazione è stato fortemente criticato e considerato, soprattutto tra i

politici di sinistra, un tradimento socialdemocratico; eppure, questa politica è stata seguita per un periodo più lungo e per la prima volta dopo oltre dieci anni l'housing non-profit è stato nuovamente sostenuto dall'amministrazione comunale.

Il risultato è stato, naturalmente, un forte aumento degli investimenti privati e un notevole cambiamento nella composizione sociale e per età della popolazione: dall'essere una città prevalentemente di anziani, Copenhagen appare ora come la città più giovane (per i molti studenti) e il livello di reddito sta raggingendo quello regionale. Questo ha ulteriore cambiato la situazione economica della città; invece di problemi di bilancio costanti, la città sta vivendo una fase di boom economico ed è in grado di ridurre la tassazione di anno in anno. In parte a causa di imposte sul reddito in aumento, in parte a causa di una ridotta necessità (poichè i giovani hanno di rado bisogno dei servizi sanitari, etc), la situazione finanziaria della città è migliorata considerevolmente.

Nel 2012, il panorama sociale di Copenaghen è cambiato notevolmente; il centro urbano è attraente come non mai e riesce ad attrarre un gran numero di giovani, sia studenti che persone con un'occupazione e giovani coppie. L'incremento di giovani famiglie è notevole e il Comune è stato costretto a creare nuovi asili e scuole per soddisfarne la domanda. Allo stesso tempo, l'aumento della quota di proprietà immobiliare nell'area metropolitana di Copenhagen ha ridotto la segregazione in base al reddito, ma al tempo stesso ha reso l'accesso agli alloggi molto più difficile per i giovani, single e altri. Tuttavia, l'esito negativo del periodo di boom 1995-2008 è stata una forte polarizzazione tra i proprietari immobiliari e gli affittuari. In particolare, i residenti delle abitazioni non-profit ('social housing') rimangono caratterizzati da basso reddito, inattività nel mercato del lavoro e a volte hanno anche problemi di salute. I nuovi complessi abitativi residenziali non-profit hanno formato delle sacche di povertà in una città che è sempre più ricca; una quota crescente degli inquilini è emarginata, cioè caratterizzata da prepensionamento, disoccupazione a lungo termine, basso reddito, divorzio, problemi di salute e così via (Andersen, 2005). La tendenza opposta caratterizza il profilo di reddito dei proprietari delle abitazioni indipendenti. Questi processi sono diventati una questione molto importante sia nella politica locale che in quella nazionale, a dimostrare che la segregazione è ben lungi dall'essere solo una discussione accademica.

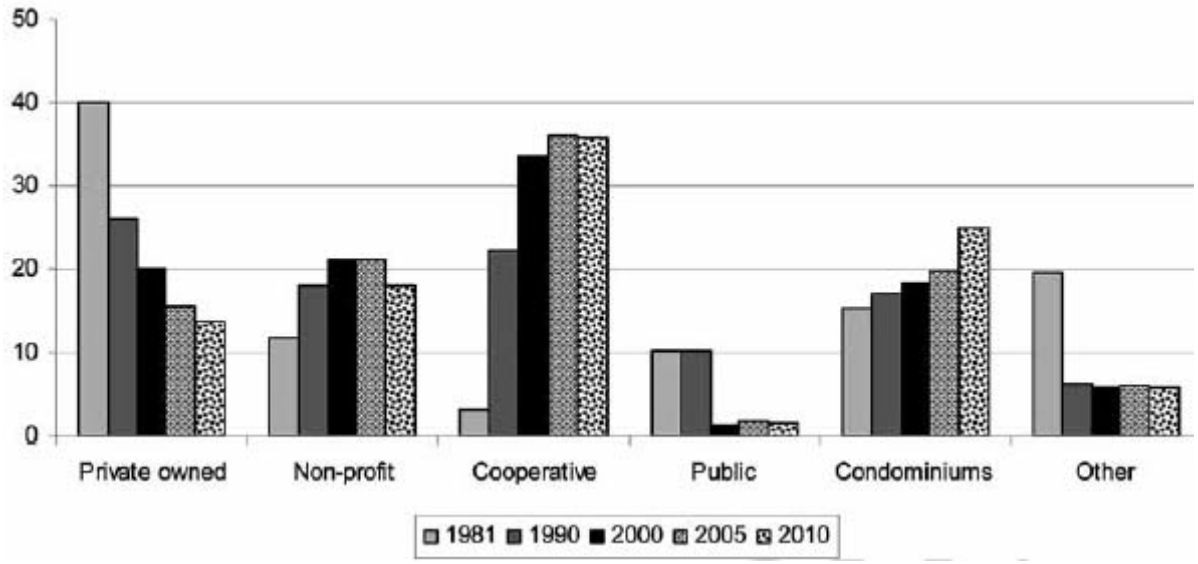


Tabella 3.3 - Tipi di proprietà in edifici a più piani, Città di Copenhagen, 1981–2010 (percentuale)
Fonte: Statistikbanken, Danmarks Statistik (www.statistikbanken.dk), elaborazione dell'autore.

Durante il periodo considerato (1986-2007), la variazione complessiva del mercato immobiliare determina un declino del settore non profit: da soluzione abitativa per la classe operaia e la classe media inferiore, è diventata residenza per le persone emarginate: pre-pensionati, disoccupati a lungo termine, malati a lungo termine e immigrati dal terzo mondo. Questo cambiamento tra gli inquilini ha di per sé spinto i gruppi della classe media fuori dagli alloggi non-profit e il termine "ghetto" è ora applicato ad una notevole parte dell'housing sociale.

Infine, le politiche abitative del governo locale hanno ovviamente avuto un impatto sostanziale sulla segregazione tra i comuni e al loro interno; mentre alcuni comuni hanno quote di alloggi non-profit che arrivano fino al 40-60 per cento e quote similmente basse di abitazioni di proprietà, in alcuni comuni accade il contrario. Questa differenza produce in sé notevoli differenze tra i comuni, che a loro volta sono incorporati in luoghi con contesto storico e valori simbolici diversi. Conversioni recenti dello stock in affitto in cooperative o abitazioni di proprietà si aggiungono ulteriormente ai processi di segregazione a Copenhagen, e hanno portato finora alla nascita di distretti gentrificati vicino a quartieri degradati. Nuovi stili di vita e tendenze hanno reso la vita urbana più attraente per le giovani coppie nel corso degli ultimi due decenni, e quindi hanno cambiato il tradizionale ciclo di vita. Se questo durerà o meno è una questione di grande importanza per la città di Copenhagen e per il modo in cui la segregazione si evolverà nella più vasta area metropolitana.

In seguito alla crisi del 2008, poco si muove all'interno del mercato immobiliare; i prezzi sono in calo da diversi anni e ogni volta che si riportano segni di miglioramento, appaiono nuove battute d'arresto. Tuttavia, anche se i prezzi si sono ridotti fino ad un terzo dei valori massimi, è ancora relativamente costoso trovare alloggi moderni in città. Questo causa un meccanismo efficiente di selezione, che impedisce ai gruppi a basso reddito di stabilirsi nei quartieri centrali. Inoltre, la necessità di un rinnovamento delle vecchie abitazioni e dei loro dintorni non si è esaurita e il Comune continua a investire con sforzi significativi in vari programmi. Si tratta spesso di programmi di tipo integrato, che mirano sia a miglioramenti fisici sia al potenziamento dell'istruzione e dell'occupazione per i residenti locali. Le parti esterne del centro urbano stanno sperimentando tali programmi con la speranza che, senza spostare i residenti, saranno in grado di apportare miglioramenti duraturi delle condizioni di vita.

Il vecchio programma "Kvarterløft" (un'iniziativa di zona lanciata nel 1997) si è concluso nel 2007 ed è stato seguito da un approccio più integrato, anche se con meno risorse etichettate come "Master plan per il social housing". La ragione alla base del programma è la constatazione che una gran parte dei cittadini socialmente più deboli vive in abitazioni non-profit e che le sfide riguardano meno le strutture edilizie e più le questioni sociali.

2.3 Un master plan per il social housing

Un master plan per il social housing si basa su un dialogo tra le azioni coordinate del quartiere, l'amministrazione centrale comunale e le principali cooperative edilizie. Tale piano è un tentativo temporaneo (di solito di 4 anni) di creare sviluppo sociale in aree di abitazioni popolari. La National Housing Association Foundation sarà la principale fonte finanziaria; il Comune di norma co-finanzia il 12 ½% dei costi complessivi. Il piano per il social housing deve essere approvato sia dal governo locale che dalla cooperativa edilizia in questione. Esso viene poi attuato da operatori sociali della cooperativa edilizia.

Il piano dovrebbe essere vincolante e collegato al forum sociale, vale a dire una cooperazione a livello distrettuale tra gli attori locali comunali, cooperative edilizie e iniziative locali. Il forum è composto da leader locali, da un segretario di comitato, dai coordinatori delle cooperative edilizie e dai project manager delle iniziative di social housing. Il forum è coordinato dall'amministrazione comunale.

La cooperazione considera 5 aree rilevanti per il Master plan per il social housing:

- Bambini e giovani
- Gruppi vulnerabili
- Sanità
- Occupazione
- Cultura e tempo libero

2.4 Politiche per i distretti svantaggiati

I sei distretti svantaggiati devono essere migliorati tramite (cf. Politik for udsatte byområder):

- Azioni positive: i servizi pubblici devono essere della stessa qualità di quella della città nel suo complesso, oppure superiore.
- Focus sui servizi correnti, non sui programmi speciali. Le istituzioni e le poltiche deludenti devono cessare.
- Una città anche a livello locale. Le politiche devono essere coordinate e integrate a tutti i livelli.

Il Comune mira a:

- Una collaborazione forte e vincolante con le cooperative edilizie e con i residenti.
- Piani di sviluppo specifici per i sei quartieri svantaggiati.
- Le politiche devono basarsi su esperienze positive.

Obiettivi specifici per il 2020:

- Le scuole pubbliche e gli asili nei quartieri svantaggiati devono essere così attraenti da costituire la prima scelta dei residenti.
- Il 95% dei giovani deve avere un'istruzione secondaria.
- La partecipazione al mercato del lavoro nei quartieri svantaggiati deve essere dello stesso livello della città nel suo complesso.
- I quartieri svantaggiati devono offrire attività culturali e sportive buone e differenziate.
- Le condizioni di salute devono essere dello stesso livello di quelle della città nel suo complesso.
- Gli standard di pulizia e manutenzione dei quartieri svantaggiati devono essere simili ad altre parti della città.
- I quartieri svantaggiati non devono essere considerati particolarmente pericolosi.
- Almeno l'80% dei residenti deve essere soddisfatto della vita urbana nel suo quartiere.
- La quota di abitazioni in affitto non-profit non deve essere ridotta.

2.5 Alloggi a prezzi accessibili (“Billige boliger”) a Copenhagen

Una risposta importante all’aumento dei prezzi degli immobili, e ai conseguenti problemi che molte persone hanno avuto nel trovare alloggi a prezzi accessibili, è stata la richiesta di una politica di housing particolare per la città di Copenaghen. Mentre case a buon mercato ma anche obsolete erano disponibili in quantità sufficiente, il dibattito sulle questioni degli alloggi è ruotato principalmente intorno alla qualità e alla volontà di investire in manutenzione. Tuttavia, con il miglioramento dell’economia, anche i prezzi delle case si sono allineati, e i tentativi sia pubblici che privati di modernizzare lo stock immobiliare hanno ulteriormente contribuito ad aumentare i prezzi. In un primo momento, i miglioramenti sperati del patrimonio edilizio sembravano trattenere le famiglie della classe media all’interno dei confini della città.

Tradizionalmente, l’obbligo di social housing è stato trasferito dal governo locale alle associazioni non-profit. Esse hanno una posizione privilegiata in quanto si sono impegnate a fornire abitazioni standard moderne a prezzo di costo, ovvero senza alcun profitto. A fronte di queste condizioni, i governi locali devono offrire il 14% dei costi di capitale, ma in cambio hanno diritto ad un alloggio ogni quattro da destinare a cittadini bisognosi. In passato, la città di Copenaghen possedeva circa 20.000 abitazioni, che spesso fungevano come case popoolari. Esse sono però state privatizzate nella metà degli anni ’90 e ciò ha ridotto notevolmente l’accessibilità agli alloggi a basso costo.

La privatizzazione del patrimonio immobiliare comunale ha portato a una forte riduzione degli alloggi accessibili e ha alimentato il dibattito sulla politica di housing, quando i prezzi immobiliari sono aumentati notevolmente nella seconda metà degli anni ’90. Il governo della città ha promosso la proprietà immobiliare nel tentativo di trattenere i gruppi ad alto reddito, che a loro volta potrebbero contribuire al miglioramento finanziario della città, di cui c’è molto bisogno.

All’inizio di questo millennio, il mercato immobiliare e il valore crescente delle proprietà sono diventati temi di rilevante interesse pubblico: giornali, radio e TV trasmettono notizie dal mercato immobiliare, prendono in considerazione le conseguenze dell’aumento dei prezzi degli immobili, gli effetti sulle famiglie, individuano i prestiti più convenienti dovuti alla riduzione generale del tasso di interesse, i nuovi strumenti finanziari e le opportunità di consumo veloce e di espansione per i proprietari immobiliari e così via. I crescenti prezzi degli immobili hanno generato ottimismo, dopo un periodo di stagnazione e molti fallimenti; ma ciò ha anche catalizzato molto presto l’attenzione sul divario crescente tra il reddito necessario per acquistare una casa standard famigliare e indipendente e il reddito di una coppia di dipendenti pubblici (spesso citati come esempi: poliziotti, infermieri, insegnanti). Intorno al millennio, molti dei nuovi studi descrivono il movimento verso l’esterno del "limite 2 milioni" – vale a dire il prezzo (in DKR) che una tipica famiglia della classe media può permettersi. Pertanto, la preoccupazione di molti cittadini è stata presto ravvisata dai politici che hanno tentato di rispondere a queste sfide.

Il termine ”lavoratori chiave" o" addetti ai servizi essenziali' non è mai stato tradotto in danese; il concetto si focalizzava sulle abitazioni a prezzi accessibili senza alcuna restrizione sugli inquilini.

Durante la campagna elettorale del 2005, il candidato socialdemocratico, la signora Ritt Bjerregaard, ex commissario UE, ha per la prima volta lanciato l’idea di fornire 5,000 nuove abitazioni ad un prezzo di 5,000 DKR al mese (circa 700 €). Tale promessa è divenuta una questione di primo piano, consegnandole una schiacciante vittoria elettorale. La preoccupazione dei lavoratori addetti ai servizi essenziali apparve

poco dopo, anche se i problemi reali appartenevano alle famiglie giovani in cerca di alloggi a prezzi accessibili nelle zone centrali della città. Il concetto era basato su unità prefabbricate prodotte in uno degli stati Baltici e spedite a Copenhagen per l'assemblaggio. Le case avrebbero dovuto essere installate su terreni di proprietà pubblica, al fine di ridurre solo i costi totali; tuttavia, la vendita degli immobili di proprietà pubblica a prezzi inferiori a quelli di mercato è stata dichiarata illegale dal governo.

Dopo l'elezione, il consiglio comunale ha intrapreso diverse iniziative per mantenere le promesse; ma il disaccordo interno alla coalizione di governo è stato ostacolo grande quanto l'aumento dei prezzi dei terreni. Il sindaco poi ha tentato di utilizzare i terreni di proprietà pubblica al fine di contenere i costi totali più bassi possibile, ma gli è stato impedito dal governo centrale dal momento che ciò avrebbe implicato una vendita inferiore al valore di mercato – cioè gli acquirenti delle abitazioni nuove avrebbero ottenuto un immeritato trattamento di favore a costo della collettività. Inoltre, il governo di destra non ha avuto motivi per spianare la strada alla signora Bjerregaard. Una delle ragioni principali per la ricerca effettuata nel 2006-2008 (Andersen & Kofod-Svendsen, 2006; Andersen, 2008) è stata la necessità di capire come le altre città avessero fatto fronte al problema di un numero insufficiente di alloggi a prezzi accessibili. Questi esempi hanno mostrato che il piano previsto per gli alloggi a prezzi accessibili avrebbe necessitato di un cambiamento della legislazione nazionale. Anche se il comune ha cercato di sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema dell'accesso alla casa, attraverso l'organizzazione di eventi, i politici di destra hanno rifiutato di moderare l'interpretazione molto rigida di interesse pubblico. Finora sono state costruite solo 12 delle 5.000 unità abitative a prezzi accessibili. Il sindaco neo-eletto non ha indicato l'accessibilità degli alloggi come una priorità. Infine, l'attuale crisi economica ha fortemente diminuito i prezzi delle abitazioni tra il 25 e il 33% a Copenaghen e, per la prima volta in molti anni, ha reso possibile per i lavoratori dei servizi essenziali acquistaere alloggi dignitosi nel centro di Copenaghen.

Il sindaco è riuscito a porre se stessa e la questione dell'accessibilità degli alloggi al centro dell'attenzione; a causa di una forte resistenza politica il risultato è stato molto modesto e ha costituito una delle ragioni per cui ha deciso di non correre per il prossimo mandato. Da allora, una società non-profit ha lanciato il cosiddetto progetto per case "almen +"; abitazioni bifamiliari dotate di impianti di base e di servizi ridotti al fine di ridurre i costi di esercizio. Il concetto è diventato molto popolare e ora ci sono vari progetti in corso.

2.6 Un tipico esempio di rinnovamento urbano

L'espansione generale del centro urbano di Copenaghen e la riqualificazione degli spazi portuali interni possono essere visti in relazione a questa strategia di sostenibilità economica. Ne è un esempio il quartiere centrale di Vesterbro; per più di un secolo, esso ha accolto ogni anno migliaia di immigrati in cerca di lavoro e abitazioni. In quanto povero e densamente popolato, Vesterbro è diventato un quartiere di basso livello, in cui abita gran parte della popolazione emarginata della città. Nei primi anni '90, un enorme programma di miglioramento ha trasformato il quartiere in una delle zone più interessanti e prestigiose della città – ma ha anche scambiato la popolazione che c'era fino a quel momento con yuppie e famiglie della classe media. Questo processo è stato ulteriormente alimentato trasformando gli immobili in affitto in cooperative edilizie o in proprietà abitative (Hansen e Larsen 2008).

Vesterbro è il più antico dei borghi storici di Copenaghen in quanto si è sviluppato lungo la strada ovest (Roskildevej); nel XVIII secolo vi è stato creato un certo numero di luoghi di divertimento (teatri, locande, sale musicali e altro). Con l'abbandono della fortificazione nel 1852, è iniziato lo sviluppo del distretto urbano; tuttavia, sin dall'inizio Vesterbro si è caratterizzato per le grandi infrastrutture, come il porto e i relativi magazzini, la stazione centrale, gli impianti ferroviari, l'ufficio postale principale, il parco di divertimento di Tivoli e il Municipio nuovo. Inoltre, due delle più importanti strade si incrociavano nella piazza del municipio, rendendo il centro del quartiere la zona più trafficata. Altre parti del distretto sono state riempite di alloggi in affitto di 5-6 piani, spesso con piccoli laboratori. La popolazione del quartiere è cresciuta fino al 1921, quando ha raggiunto il suo apice con 88.000 abitanti su una superficie di 8 km ², in seguito c'è stato un calo fino a soli 33,000 nel 1995. Da allora il quartiere ha attratto più cittadini e ora ha 38,000 abitanti. Tale incremento riflette la trasformazione del quartiere nel corso degli ultimi decenni: da una delle zone più povere e meno attraenti, è ormai considerato uno dei quartieri più interessanti e vivaci con i prezzi immobiliari più alti del paese (prezzo per m²).

Vesterbro era un quartiere più densamente popolato e povero dopo la seconda guerra mondiale; come più antico quartiere del centro urbano di Copenhagen, ha il difetto di avere numerose abitazioni, ma molto piccole e obsolete. Inoltre, molte di queste non avevano i servizi di base come il riscaldamento centralizzato e i bagni. Il distretto ha attraversato un periodo di decadenza quando la classe operaia si trasferì a vivere in condizioni migliori in periferia e divenne evidente dagli anni '70 che il distretto aveva al suo interno gravi problemi sociali. Inoltre, alcune aree del distretto, vicine alla stazione centrale, si erano trasformate in un luogo di spaccio di droga e di prostituzione. La popolazione residente nella zona era composta da anziani, poveri, disoccupati e prepensionati.

Le condizioni generali innescarono un importante programma di rinnovamento urbano all'inizio degli anni '90. Questo programma è stato fortemente influenzato dalle esperienze di altre zone; dovrebbe trattarsi di un miglioramento graduale, gli edifici esistenti dovrebbero essere rinnovati, se possibile, e gli abitanti non dovrebbero essere costretti ad abbandonare la zona interessata se non lo desiderano. Il rinnovamento urbano era iniziato alcuni anni prima con le proprietà più urgenti, ma il programma è entrato realmente in funzione dai primi anni '90 e nei successivi 15-20 anni. Tutte le unità abitative hanno dovuto soddisfare i criteri standard degli alloggi moderni: riscaldamento centralizzato, stanze da bagno, isolamento, spazi esterni disponibili e manutenzione generale degli edifici. Il programma rappresenta il risultato della politica "Casa per tutti" (Københavns kommune, 2005), che la città ha deciso nei primi anni '90, per promuovere una situazione economica sostenibile.

Durante il periodo del ristrutturamento urbano, gran parte del patrimonio edilizio è stato rinnovato e il risultato è stato un notevole miglioramento della qualità abitativa. Tuttavia, una buona parte delle abitazioni ristrutturate è stata convertita da affitto privato a proprietà o (soprattutto) cooperativa edilizia. Ciò ha contribuito a finanziare i miglioramenti, ma ha anche modificato la composizione della popolazione a Vesterbro, prima composta da poveri, immigrati, disoccupati e single, e in seguito da una grossa fetta di giovani professionisti, coppie e famiglie a reddito medio alto.

In generale, il modello di Vesterbro è da considerarsi un successo; l'area si è sbarazzata della sua vecchia reputazione di zona povera e in parte con un alto tasso di criminalità, e ora appare come una zona vitale, abitata da molti giovani che lavorano nei media, in industrie creative, nella ricerca e in altri servizi per l'impresa. Tuttavia, c'è stato un forte aumento dei costi delle abitazioni e di conseguenza una sostituzione degli abitanti precedenti.

3. Occupazione

Il tasso di attività del mercato del lavoro danese è uno dei più alti al mondo; nei primi anni '80 gli uomini avevano un tasso di attività lavorativa dell'85% e le donne del 73%. La media era dell'80%. Da allora, il tasso è declinato più o meno costantemente; una tendenza che riguarda sostanzialmente il tasso maschile, mentre quello femminile è rimasto costante: gli uomini hanno ora un tasso di attività simile a quello delle donne; nel 2011, il tasso medio era del 74%, con una percentuale maschile del 76 e femminile del 72. Il calo di occupazione maschile è stato particolarmente elevato nelle fasce di età sotto i trent'anni. Uno sviluppo simile ha interessato anche l'occupazione femminile, che però ha visto parallelamente estendere il tasso di attività alle donne con più di 50 anni. Questa situazione rispecchia il fatto che sempre più giovani prolungano il periodo di istruzione fino alla metà/fine dei vent'anni. Lo stesso fattore spiega perché il tasso di attività lavorativa tra gli immigrati di prima e seconda generazione sia significativamente più basso; molti di loro hanno infatti meno di trent'anni.

In generale, l'occupazione è scesa del 4% dal 2006 al 2011; tuttavia, questo è un dato nazionale che comprende un calo nelle province e una crescita del 3,5% a Copenaghen. Inoltre, mentre i cittadini di origine danese hanno ridotto la loro presenza sul mercato del lavoro a livello nazionale, i cittadini di Copenaghen hanno aumentato la loro occupazione dello 0,7%. Allo stesso tempo, il numero di occupati immigrati è aumentato del 33%. Il quadro generale è quini più complesso di quanto una prima lettura dei dati statistici lasci ad intendere.

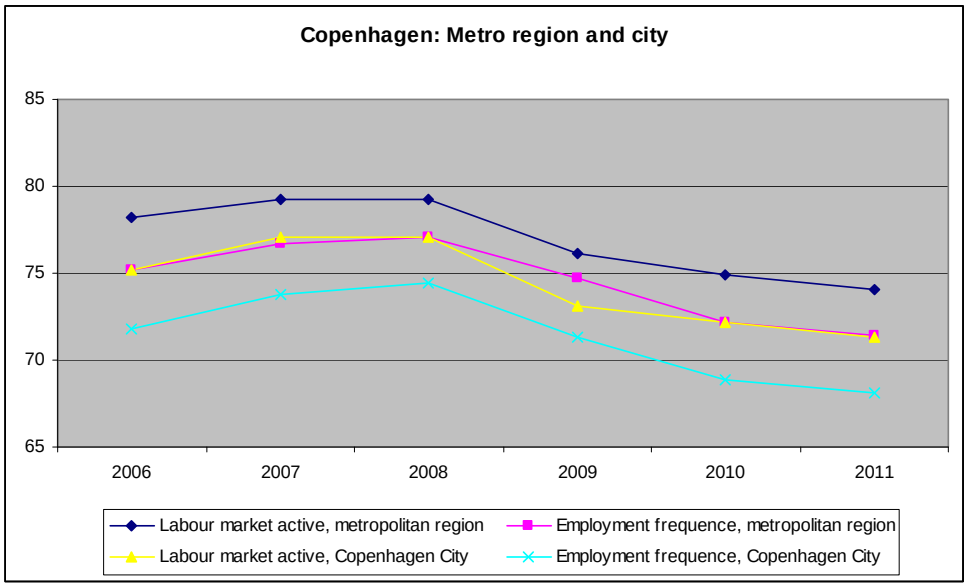


Tabella 3.4 - asso di attività lavorativa e tasso di occupazione, Copenhagen 2006-2011.
Fonte: Statistikbanken, Danmarks Statistik (www.statistikbanken.dk), elaborazioni dell'autore.

Il tasso di attività lavorativa è la percentuale di persone che lavorano o che cercano lavoro, e il tasso di occupazione è la percentuale di persone effettivamente occupate. La differenza tra i due indicatori corrisponde al tasso di disoccupazione. Le due curve si susseguono piuttosto vicine; il tasso di attività lavorativa è in declino dal 2008, anno in cui raggiunse il suo apice, e questo significa che un parte della popolazione semplicemente sparisce dal mercato del lavoro nei periodi in cui c'è meno lavoro. La figura precedente mostra che i tassi di attività lavorativa, sia per la regione metropolitana che per la città, sono cambiati in modo parallelo. Tuttavia, il tasso è stato costantemente e significativamente inferiore nella città rispetto alla regione metropolitana nel suo complesso. La stessa cosa vale per il tasso di occupazione; da un picco del 77% per la regione e del 74% per la città raggiunti nel 2008, il livello è calato rispettivamente al 71% e 68%.

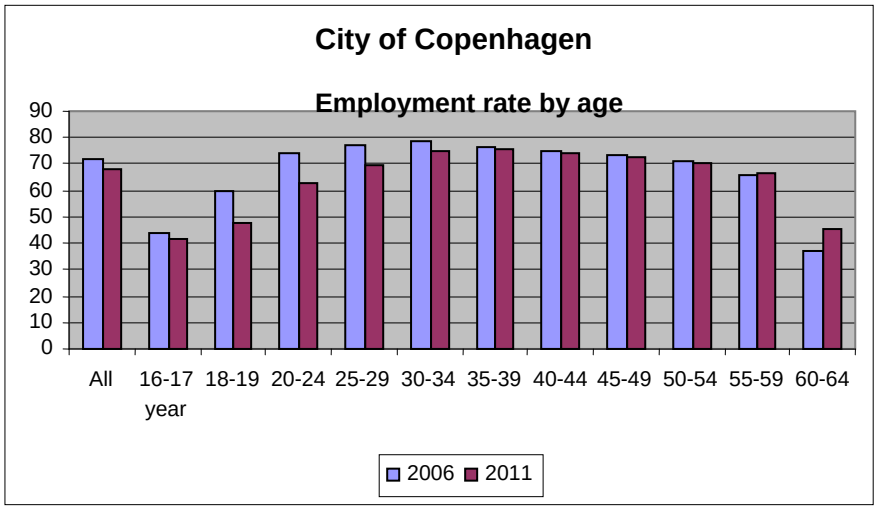


Tabella 3.5 - Tasso di occupazione per età, Città di Copenhagen 2006 e 2011.
Fonte: Statistikbanken, Danmarks Statistik (www.statistikbanken.dk), elaborazioni dell'autore

Un esame più attento rivela un andamento simile a livello nazionale; la riduzione del tasso di occupazione nel periodo compreso tra il 2006 e il 2011 può essere spiegata con il basso tasso di attività tra le persone di età inferiore ai trent'anni. Anche in questo caso, molto probabilmente, si registra una scomparsa di posti di lavoro non qualificati dovuta alla dispersione scolastica e, di conseguenza, una quota maggiore di giovani che intraprende un percorso diistruzione secondaria. Vale la pena notare che il tasso di occupazione è stato costante o addirittura è aumentato per i gruppi di età più avanzate.

Mentre il tasso di attività lavorativa è in declino, il tasso di disoccupazione è aumentato sia nel paese in generale che a livello locale. Da un livello del 3,6% nel 2007, la disoccupazione è diminuita un po' nel 2008, prima di crescere al 6,2% nel 2011. Le variazioni a livello metropolitano sono molto simili, ma nella città di Copenaghen esso è passato da circa il 6% a quasi l'8% nel 2010 e 2011.

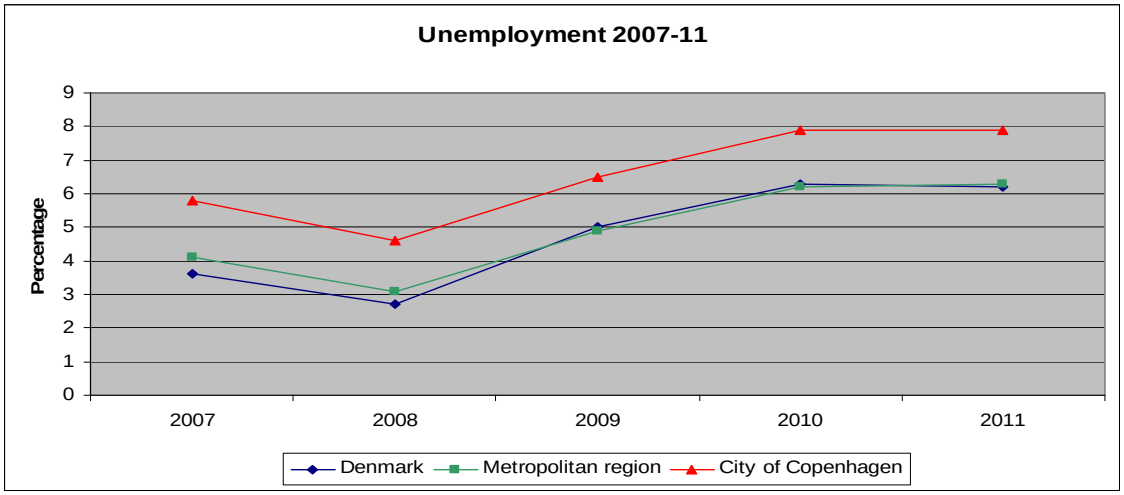


Tabella 3.6 - Disoccupazione, Danimarca, Area Metropolitana di Copenhagen e Città di Copenhagen 2007-11.
Fonte: Statistikbanken, Danmarks Statistik (www.statistikbanken.dk), elaborazioni dell'autore.

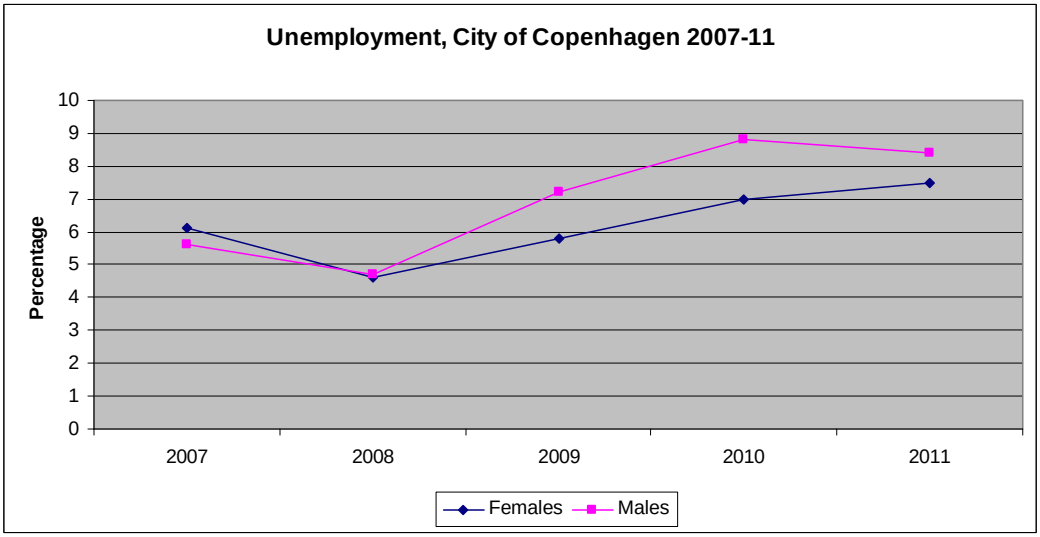


Tabella 3.7 - Disoccupazione per genere, Città di Copenhagen 2007-11.
Fonte: Statistikbanken, Danmarks Statistik (www.statistikbanken.dk), eleborazioni dell'autore.

Il modello tradizionale, che vedeva gli uomini registrare tassi di attività lavorativa più alti e minor disoccupazione rispetto alle donne, in virtù del loro rapporto più stretto col mercato del lavoro, è ora messo in discussione: in primo luogo, infatti, i tassi di attività maschile e femminile stanno convergendo allo stesso livello (circa 72-74 %), e in secondo luogo ora gli uomini sembrano essere colpiti da tassi di disoccupazione più elevati. Attualmente a Copenaghen si registra un tasso di disoccupazione leggermente più elevato per gli uomini che per le donne (rispettivamente del 8,4 e 7,5%).

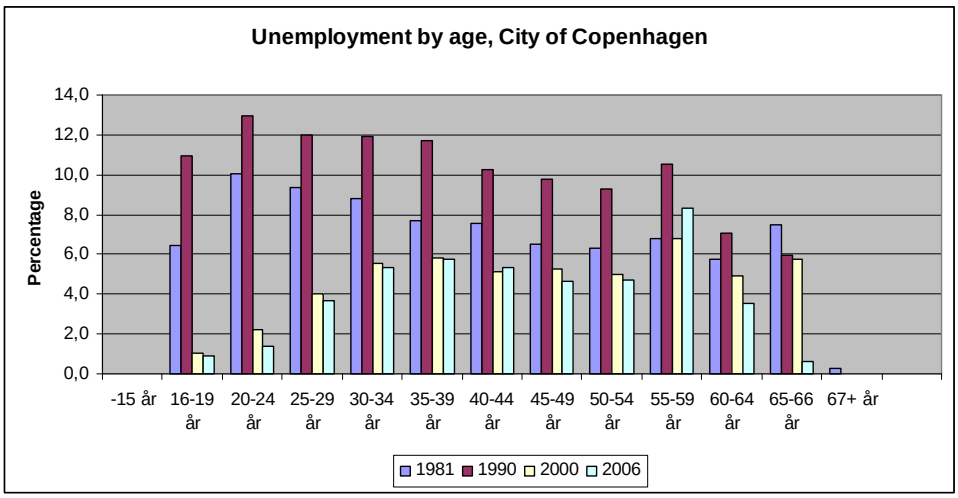
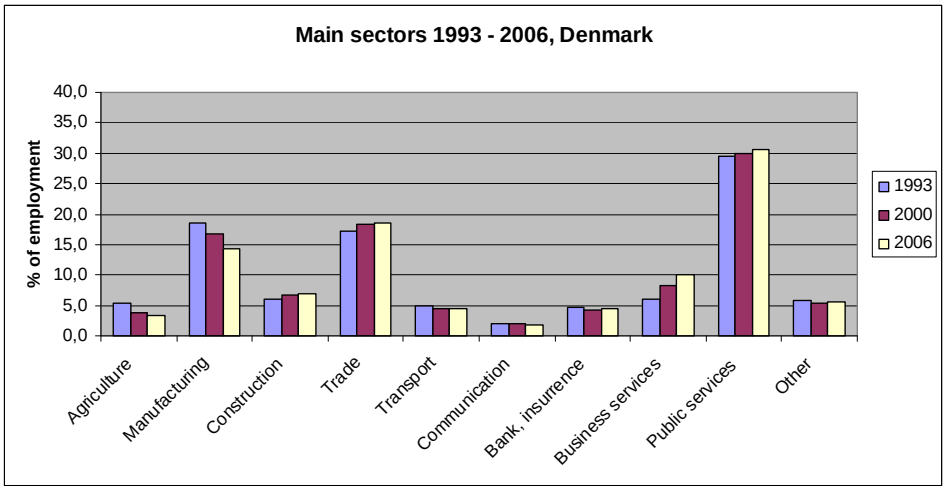


Tabella 3.8 - Disoccupazione per età, Città di Copenhagen 1981-2006
Fonte: Statistikbanken, Danmarks Statistik (www.statistikbanken.dk), elaborazioni dell'autore.

La disoccupazione per età mostra un notevole cambiamento; nel corso degli anni '80 e all'inizio dei '90, i giovani sotto i trent'anni hanno avuto un tasso di disoccupazione più alto rispetto alla forza lavoro più anziana: 10-12% rispetto al 6-8%. Tuttavia, questo modello è cambiato completamente quando le riforme del mercato del lavoro dai primi anni '90 hanno modificato i criteri di accesso alle indennità di disoccupazione: alle persone attive in cerca di lavoro di età inferiore ai 25 anni deve essere offerto un lavoro a salario ridotto, oppure essi devono intraprendere un percorso formativo. In pochi anni, ciò ha ridotto in larga misura i dati statistici sulla disoccupazione giovanile. L'esito della politica attiva del mercato del lavoro è stato una riduzione più visibile della disoccupazione giovanile e un più alto tasso di istruzione.

Il modello di disoccupazione, secondo una statistica recente per il 2011, ricalca la situazione tradizionale, con un tasso di disoccupazione relativamente elevato nelle parti centrali della regione metropolitana. Similmente, c'è stato un aumento della disoccupazione del gruppo più giovane della forza lavoro al di là della formazione/occupazione garantita, vale a dire di età compresa tra i 25-29 anni. Tuttavia, il tasso di disoccupazione è cresciuto anche per il segmento anziano del mercato del lavoro nel centro di Copenaghen.



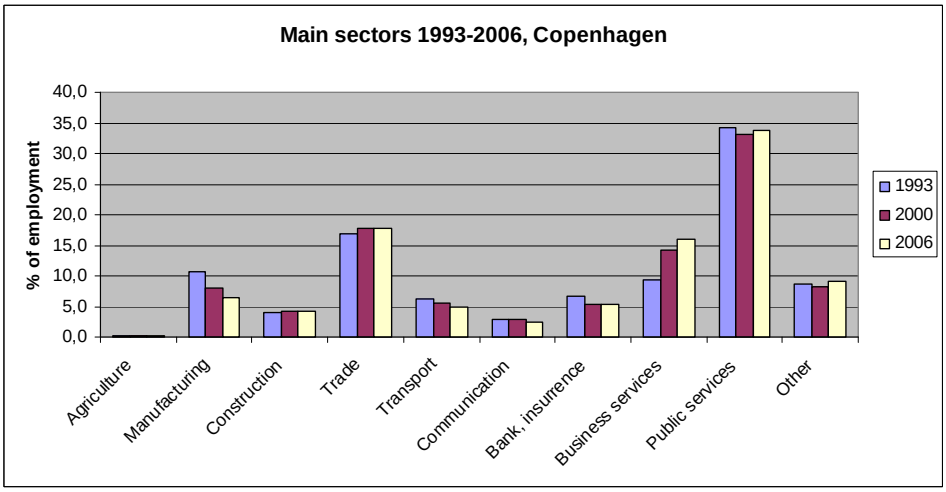


Tabella 3.9 - Disoccupazione per principali settori industriali 1993-2006: Danimarca e Copenhagen.
Fonte: Statistikbanken, Danmarks Statistik (www.statistikbanken.dk), elaborazioni dell'autore.

La struttura industriale mostra cambiamenti moderati nel corso dei decenni dal 1993 al 2006; il calo dell'occupazione è costante nei settori dell'agricoltura e dell'industria manifatturiera, mentre i servizi alle imprese hanno registrato una crescita minore. Il settore pubblico ha una posizione dominante, rappresentando un terzo della forza lavoro; i settori di impiego pubblico più importanti sono l'istruzione, i servizi sociali ei servizi sanitari. Tuttavia, il calo nel settore manifatturiero a Copenaghen è un dato complesso: mentre la tendenza è chiaramente il declino, alcuni settori come l'industria chimica e la produzione di mezzi di trasporto hanno aumentato notevolmente il loro lavoro. Nell'ambito dei servizi, invece, la crescita è stata più marcata nel settore dei media, dell'InfoTech, ICT, nei settori della consulenza, della finanza e dei servizi assicurativi.

La trasformazione dell'industria a varie forme di servizi ha anche determinato un cambiamento nei bisogni formativi del mercato del lavoro; i posti di lavoro non qualificati scompaiono, mentre i lavori che richiedono una formazione accademica hanno registrato un aumento nel tasso di occupazione di oltre il 50% nel corso del periodo considerato. Allo stesso tempo, è da notare un notevole calo dell'occupazione per lavori che richiedono una formazione medio-lunga (infermieri, insegnanti, operatori di laboratorio, operai specializzati, ecc.).

3.1 Le politiche del mercato del lavoro

Le politiche del mercato del lavoro sono state a lungo un obbligo per il mercato del lavoro, vale a dire per i sindacati e per la loro controparte, gli industriali. Anche se diversi governi sono intervenuti di tanto in tanto, l'illusione di liberi negoziati del mercato del lavoro è esistita fino alla fine del XX secolo: le principali organizzazioni di entrambe le parti usavano riunirsi ogni due anni per negoziare e decidere il prezzo del lavoro e i relativi accordi. Poichè questo ha un evidente impatto sull'economia nazionale e quindi influenza le politiche governative, diversi governi sono stati coinvolti maggiormente nel processo. Un altro motivo importante che spiega perchè l'apparato statale e municipale impiega un terzo della forza lavoro nazionale. All'inizio, il coinvolgimento del governo era ridotto a livello di consigli, poi ai consigli si sono aggiunti gli avvisi su cosa sarebbe accaduto se i negoziati avessero prodotto risultati troppo "generosi". Nel corso degli ultimi decenni, il governo ha più o meno annunciato quello che si aspetta sarà un accordo responsabile, ponendo di conseguenza limiti al settore pubblico con un chiaro riflesso sul mercato del lavoro privato.

La politica del mercato del lavoro è stata generalmente considerata come una compensazione passiva per i lavoratori che hanno perso il loro impiego. Le indennità di disoccupazione a un livello modesto esistono dagli anni '20, ma con l'avvento del welfare state dopo la seconda guerra mondiale è stato stabilito un buon livello di compensazione: i membri di un sindacato e di un'associazione di disoccupazione possono ottenere l'indennità di disoccupazione fino a un massimo di cinque anni. Una parte consistente dei costi è stata coperta dallo Stato. Durante l'espansione economica degli anni '50 e '60, il surplus di lavoro si è trasformato in carenza di manodopera e sono arrivati i primi lavoratori immigrati. Poco prima della crisi della metà degli anni '70, il parlamento ha deciso di introdurre un livello di compensazione fino al 90% del reddito (in base al salario minimo). Il tasso di disoccupazione era a quel tempo al di sotto dell'1%.

Il decennio successivo ha visto un forte aumento della disoccupazione, in parte a causa della deindustrializzazione delle città più grandi come Copenhagen, ad esempio, che ha perso quasi tutta la sua industria manifatturiera prima della fine degli anni '80. Le nuove condizioni economiche con la crisi fiscale nel settore pubblico, la disoccupazione relativamente alta e la crescita quasi del tutto nulla hanno richiesto l'elaborazione di un nuovo modello nella politica del mercato del lavoro: i disoccupati avrebbero dovuto essere attivati, e non compensati per il loro essere senza lavoro. Tutti i disoccupati, cioè, dovrebbero ricercare attivamente un lavoro e potrebbero venire costretti a partecipare a varie iniziative di formazione professionale. La formazione, però, non è mai riuscita ad evolvere in istruzione. Infine, il governo ha deciso di introdurre un nuovo sistema per il pensionamento anticipato; all'età di 60 anni, i disoccupati potrebbero ritirarsi dal mercato del lavoro e ottenere una compensazione economica fino a raggiungere l'età ufficiale di pensionamento, età in cui avrebbero avuto diritto alla pensione generale.

Il regime di prepensionamento ha avuto grande successo e ne hanno beneficiato ben 180.000 persone; al momento, circa 120.000 persone con oltre 60 anni sono in pensionamento anticipato. Eppure, poichè nel corso degli anni '90 l'economia è migliorata, questo regime è stato posto ancora di più sotto pressione; in parte a causa dei costi, in parte per ragioni morali: si può permettere alle persone sane di non lavorare solo perché hanno superato l'età di 60 anni? Dato che la situazione occupazionale è migliorata, sono state considerate altre forme di politica del lavoro; la durata dell'indennità di disoccupazione e il diritto di riceverla sono stati cambiati più volte. L'argomento principale è stato quello di evitare lo sviluppo di una cultura basata sul sostegno passivo. A partire dal 2001, il nuovo governo ha spiegato la disoccupazione denunciando la mancanza di capacità o della volontà di lavorare. Di conseguenza, sono stati

introdotti ancora più regimi di controllo e di formazione per indurre i disoccupati ad essere attivi nella ricerca di lavoro.

Mentre, in principio, i servizi per la disoccupazione sono stati prestati dalle agenzie di disoccupazione garantite dallo Stato, ora sono collegati ai servizi per il lavoro del governo locale. I governi locali sono responsabili della politica del lavoro, per fornire istruzione e formazione professionale, oltre che per fornire indennità sociali per gli inabili al lavoro. Il governo di destra del periodo 2001-2011 ha semplificato la politica per esercitare una pressione più forte sulle persone, in modo sia di evitare la "cultura del sostegno pubblico", sia per fornire sufficiente manodopera alle industrie. Fino alla fine del 2010, la preoccupazione costante è stata la riduzione dell'offerta di lavoro per gli anni a venire e molte politiche devono essere viste in relazione a questo.

Nell'immediato, i governi locali hanno assunto una posizione dominante in relazione alla politica del mercato del lavoro; tuttavia, le politiche sono state formulate e specificate in modo così preciso che, di fatto, i governi locali sono stati trasformati in agenti del Ministero del Lavoro. Ma i governi locali sono in grado di offrire solo alcuni servizi, programmi di formazione più o meno rilevanti, ecc. E, se lo vogliono, possono indirizzare i loro sforzi a particolari fasce della forza lavoro.

4. Copenhagen

La città di Copenhagen ha perso quasi tutta la sua industria manifatturiera nel corso della fine degli anni '60 e '70; ne è risultata una grave crisi occupazionale e un sostanziale problema di bilancio per la città di Copenaghen. Tuttavia, vari accordi inter-regionali e politiche nazionali di decentramento hanno impedito alla città e alla regione di rigenerare la loro economia dopo la crisi degli anni '70. Inoltre, il governo metropolitano, istituito per risolvere i problemi e le sfide al di là dei confini dei singoli comuni, ha iniziato il suo lavoro solo nel 1974 e fin dall'inizio ha incontrato la resistenza dei Comuni. Di conseguenza, i governi centrali hanno cercato in vari modi di fornire un modello per la leadership politica, un'amministrazione efficiente e un'influenza locale; una forte resistenza ha impedito soluzioni a lungo termine, e invece il governo centrale è stato costretto a creare una serie di agenzie monofunzionali come la Copenaghen Capacity (promozione di business), Wonderful Copenhagen (turismo), Freja (sviluppo immobiliare), By & Havn (società di sviluppo urbano responsabile per le nuove annessioni cittadine per le linee della metropolitana), Movia (trasporto pubblico), Hovedstadens Sygehusfællesskab (servizi ospedalieri), nonché a istituire particolari cariche governative per far fronte a questioni specifiche della regione.

Gli effetti della crisi fiscale non si sono manifestati a Copenaghen prima del 2009/2010; al suo primo stadio, la crisi è stata avvertita con crescenti difficoltà nel mercato immobiliare, ma la disoccupazione è rimasta bassa (5-6%). Tuttavia, dal 2010, il passaggio dal deficit al surplus di lavoro è stato percepito. In particolare, gli anziani che sono rimasti disoccupati hanno avuto grossi problemi nell'accedere di nuovo al mercato del lavoro. Analoghe difficoltà le hanno incontrate i giovani, con poca o nessuna esperienza nel mercato del lavoro. Inoltre, molti uomini non qualificati e persone di recente formazione universitaria in scienze umane e sociali hanno avuto problemi ad entrare nel mondo del lavoro. La disoccupazione è complessivamente aumentata da allora.

La politica del mercato del lavoro si concentra ancora sulla disponibilità e flessibilità dei disoccupati; c'è ancora una forte attenzione all'attivazione, vale a dire ai vari programmi per la formazione professionale, alla pratica nei luoghi di lavoro pubblici o privati e una riduzione dei sussidi di disoccupazione pubblici, che ora non possono durare più di due anni. Infine, la crisi ha costretto ad adottare una politica economica più attenta, con tagli di bilancio importanti, che alla fine hanno solo aumentato la disoccupazione.

La riforma del governo locale a partire dal 2007 ha abolito le province e il Consiglio della Grande Copenaghen. Inoltre, la riforma ha reso il livello comunale responsabile per l'attuazione delle politiche dettate dal governo centrale, vale a dire che i governi locali sono diventati in maggiore misura fornitori di servizi. Eppure, esiste un margine di interpretazione: tra il "dovrebbero fare" e il "non devono fare", c'è una 'zona grigia', che permette iniziative locali e che quindi è in grado di produrre alcune differenze geografiche. Questo dà a volte ai governi locali la possibilità di porre il proprio marchio sui servizi e sulla direzione delle politiche. Sebbene la politica del mercato del lavoro venga diretta anche nei dettagli dal governo centrale, c'è ancora spazio per l'autonomia. Similmente, mentre l'high tech è sostenuto da programmi di formazione tecnologica/avanzata da parte del governo centrale, i settori meno in vista dell'industria manifatturiera continuano ad operare senza ricevere molta attenzione.

4.1 La politica economica locale a Copenhagen

Tutti i governi locali hanno una politica più o meno ben sviluppata per la valorizzazione delle imprese e dell'occupazione. Tuttavia, la politica industriale, la regolamentazione generale della tassazione, le sovvenzioni, la regolamentazione del mercato del lavoro, i vari programmi per la promozione delle imprese e così via, fanno capo alle competenze del governo centrale. I governi locali possono influenzare il 'clima economico' e solo indirettamente i fattori per le attività di impresa. A loro non è consentito promuovere talune imprese o settori, né sono in grado di concedere esenzioni fiscali o incentivi simili. Quindi, a prescindere dalla loro volontà, non possono sostenere alcuni specifici settori: tale politica è possibile solo per il governo centrale. Anche se i governi locali lottano per la promozione degli investimenti, essi hanno un impatto molto ridotto.

Gli obiettivi della politica industriale di Copenaghen

- Creare 20.000 nuovi posti di lavoro privati

- Promuovere lo sviluppo d'impresa all'interno e intorno ai nuovi campus della città
- Promuovere una buona struttura fisica per i settori industriali in crescita: ICT, clean-tech, scienze della vita, trasporti e logistica
- Garantire adeguate condizioni di crescita per le industrie creative, per la vendita al dettaglio, per gli alberghi e la ristorazione, per i servizi alle imprese, l'istruzione, l'industria della conoscenza, i trasporti e la comunicazione.
- Dare un profilo verde alle grandi aree urbane per renderle attraenti.
- Mantenere Copenhagen come centro per la vendita al dettaglio generale e come centro di intrattenimento della regione Øresund

- Garantire i negozi di tutti i tipi in ogni distretto
- Ridurre le distanze di trasporto acquistando e garantendo l'accessibilità per tutti, soprattutto per i pedoni, i ciclisti e gli utenti del trasporto pubblico.

4.2 Zone creative

Copenaghen ha individuato dieci zone creative, che offrono interessanti opportunità per le imprese creative includendo affitti a basso costo e flessibili.

L'obiettivo generale della politica economica locale è di rendere la capitale la metropoli di maggior successo commerciale del Nord Europa. Affinchè il welfare possa essere preservato, la crescita economica deve aumentare nei prossimi anni. Questo può essere fatto attraendo in città più aziende internazionali e lavoratori stranieri altamente qualificati. Gli attuali punti di forza dei distretti industriali della città devono essere mantenuti e sviluppati al fine di indurre gli investitori stranieri a scegliere Copenaghen.

Per raggiungere questo obiettivo, Copenhagen attua una serie di politiche e iniziative:

- Condizioni quadro generali: il ruolo di Copenaghen come autorità nel settore del business deve essere molto più orientato ai servizi.
- Infrastruttura. Copenaghen deve garantire buoni collegamenti di trasporto. Questo vale per le strade, la rete ferroviaria, sulle vie e ... su Internet. Una buona infrastruttura è essenziale per lo sviluppo e la crescita delle opportunità di business nell'area metropolitana. Una politica industriale moderna e lungimirante a Copenaghen si basa sulla creazione di un tunnel portuale, sull'espansione della metropolitana, sulla creazione di più voli diretti per i principali mercati di esportazione della Danimarca, di treni ad alta velocità verso il continente attraverso il collegamento di Fehmarn e sul rendere Copenhagen un hotspot digitale in cui tutti abbiano accesso libero e gratuito a Internet.
- Lavoro internazionale: Copenhagen deve evolvere da capitale a metropoli, cioè internazionalizzarsi, in modo che sarà più facile trattenere i lavoratori stranieri e più conveniente per gli stranieri qualificati andare a lavorare in Danimarca. Se si vuole aumentare la produttività, Copenhagen deve dipendere dai lavoratori stranieri altamente qualificati.
- Investimenti internazionali: gli investitori stranieri sono interessati alle opportunità della capitale danese. L'istituzione di un ingresso agevolato per le imprese sarà di particolare beneficio per gli investitori internazionali. Copenaghen lavorerà parallelamente per l'istituzione di un servizio regionale di scambi con l'estero, per effettuare indagini di delegazioni commerciali internazionali.
- Scuole internazionali: una condizione essenziale per la futura internazionalizzazione della politica occupazionale di Copenaghen è che vi siano certi parametri sociali, non da ultimo un certo numero di scuole internazionali. Le famiglie straniere hanno sempre più difficoltà a trovare posti nelle scuole internazionali per i loro figli. Il problema crescerà nei prossimi anni. Copenaghen ha quindi piani molto ambiziosi in collaborazione con lo Stato danese, con l'UE e con fondi privati per l'istituzione di nuove scuole internazionali. Copenaghen dovrà anche impegnarsi per avere la possibilità di avere in alcune scuole locali l'insegnamento solo in lingua inglese.
- Turismo ed eventi: Copenhagen sarà commercializzata come una città aperta. Essa si adopererà per prolungare gli orari di apertura delle istituzioni culturali, dei ristoranti e dei negozi a beneficio dei turisti e in particolare del crescente numero di croceristi. L'informazione digitale in danese e in inglese dovrebbe essere a disposizione dei visitatori a Copenaghen. Ogni anno dovrebbero essere organizzati eventi con 50.000 ospiti congressuali e due nuovi mega-eventi.
- Campus cittadino della Scienza: Il North Campus è un contributo significativo allo sviluppo di Copenaghen come metropoli della conoscenza. Vi verrà realizzata una città della scienza integrata

per attirare più esperti e più crescita per la capitale. Lo scopo del North Campus è aprire gli ambienti universitari ed orientarli al business, così che la loro conoscenza possa essere meglio tradotta in crescita, sotto forma di nuove imprese e posti di lavoro. Nel corso dei prossimi dieci anni verranno investiti due miliardi nel progetto del North Campus.

- Industrie creative: le industrie creative svolgono un ruolo fondamentale per lo sviluppo di Copenaghen. La politica industriale deve essere organizzata, in modo che possano essere mantenute solo le industrie creative, che saranno attratte dallo sviluppo di Copenaghen come centro creativo con un profilo verde – una metropoli del futuro. Copenaghen deve funzionare come un grande hotspot digitale. Accesso gratuito a internet e accesso gratuito alle informazioni digitali e banche dati locali in forma anonima: sono solo alcune delle iniziative per aiutare le imprese innovative e gli imprenditori di Copenhagen a sviluppare nuove soluzioni di business creativo all'interno del loro settore.
- Cluster economici: Copenhagen si concentrerà in particolare sullo sviluppo di aree commerciali in zone in cui la capitale ha oggi una posizione di leadership. I cluster si trovano nel settore IT / finanza, cleantech, scienze della vita, industrie marittme e creative. Copenaghen deve concentrarsi sul rafforzamento dei distretti esistenti.

Come si è visto, la politica comprende molte poche priorità e non esclude alcun settore di business. Inoltre, la capacità della città di influire sullo sviluppo economico è relativamente limitata: i principali investimenti in infrastrutture sono un'area di competenza del governo centrale, e lo stesso vale per la ricerca e l'istruzione superiore. Pertanto, le possibilità di realizzare gli obiettivi dipende dalla capacità di convincere i funzionari del governo centrale, i politici e la comunità imprenditoriale. Anche se la strategia punta su alcuni cluster – IT / finanza, cleantech, industria marittima e creativa – non è chiaro che cosa possa essere fatto in particolare per promuovere queste forme di business o in che misura esse saranno in grado di fornire occupazione in una prospettiva più a lungo termine.

La politica nazionale non è cambiata sensibilmente per far fronte agli effetti della crisi finanziaria; come già detto, gli accordi del mercato del lavoro sono di solito un tema non-politico, ossia le retribuzioni, i contributi sociali, ecc non rientrano nell'agenda politica. A livello politico si tenta di influenzare lo sviluppo del mercato del lavoro verso una maggiore flessibilità ed efficienza, nonché di favorire le condizioni ottimali per le attività commerciali. La ricerca e l'istruzione sono al centro della discussione politica in questi ultimi decenni, così come si suppone che gli sforzi per le attività culturali e di svago dovrebbero al giorno d'oggi portare sviluppo economico.

In pratica, una buona parte della politica industriale è stata delegata alle apposite agenzie formate dal governo centrale, dalla città e, talvolta, dall'intera regione. La loro relazione reciproca e la cooperazione è difficile da stimare, ma hanno almeno una chiara divisione del lavoro.

5. Conclusione

Copenhagen si è trovata in una posizione di forza durante la prima metà del XX secolo; ha assunto il ruolo di città dominante nel commercio e nel settore manufatturiero nella regione del Baltico. Dopo la seconda Guerra Mondiale, la crescita sembrò continuare; tuttavia il fenomeno della suburbanizzazione ha comportato una notevole perdita di contribuenti.

Inoltre, la città è stata colpita da un intervento politico: a livello nazionale, la lotta per uno sviluppo regionale più bilanciato o equo ha posto limiti stringenti nei confronti della capitale. Il decentramento di istituzioni statali e gli investimenti attuati in infrastrutture, sia "hard" sia "soft" (cioè strade, aeroporti, scuole secondarie e così via) hanno contribuito al decentramento di molte funzioni sociali e culturali.

Ancora, la riforma del governo locale del 1970 all'insegna dell'efficienza fece si che i servizi di welfare si diffondessero in tutte le parti del paese.

Questa riforma fu per di più seguita da un modello di perequazione dove le aree più ricche del paese, cioè la capitale, finanziavano i servizi nelle regioni meno ricche. In secondo luogo, la resistenza forte a qualsiasi riforma della struttura municipale nella regione della capitale lasciò la regione metropolitana con una struttura amministrativa speciale e un governo metropolitano debole, che dovette costruirsi il consenso tra i governi locali. Come le parti esterne dell'area metropolitana Copenhagen godette di una crescita riguardevole durante gli anni '70 e la prima parte degli anni '80, la Città di Copenhagen fu anche oggetto di una politica di decentramento regionale. Maggiori investimenti nelle attività pubbliche così come nell'housing, nel settore manufatturiero e così via si dovrebbero registrare nelle periferie, non in centro città. Infine, in combinazione con il processo di deindustrializzazione dalla metà degli anni '60, la Città (la parte centrale dell'area metropolitana) soffrì dell'invecchiamento della popolazione, di un alto tasso di disoccupazione e di gravi problemi sociali, da un lato, e dall'altro dell'abbassamento del reddito base. Alla fine, nei primi anni '90, la città era tecnicamente insolvente.

Con i limitati strumenti politici si tentò in qualche modo di trasformare la più difficile situazione economica; tuttavia la capacità di mobilitare il sostegno politico sulla scia di una chiara situazione di esuberi così come la necessità di dare una risposta alla formazione del Mercato Unico Europeo e alle sfide della globalizzazione aiutarono la città a trovare slancio, in quanto riuscì a gestire il cambiamento dell'organizzazione interna e della politica. Infine la città beneficiò di una svolta culturale ("ritorno alla città").

L'impegno politico nei confronti della necessità di rinascita di Copenhagen fu segnato da un dibattito in parlamento il 20 marzo 1990: in questa sede sia il governo sia l'opposizione confermarono la volontà di sostenere la città nel tentativo di rivitalizzare la propria base sociale ed economica; un ampio spettro di politiche furono avviate al fine di cambiare lo sviluppo registrato fino a quel momento. Lo Stato si impegnò a una serie di iniziative, ma questo presupponeva la volontà dell'amministrazione comunale di darne seguito in modo costruttivo. Questa richiesta di cambiamento era già in corso ed era sostenuta da un'economia espansiva nel corso degli anni '90, quando la città di Copenhagen riuscì a realizzare la "grande svolta". La situazione cambiò nettamente: dall'essere una delle zone più problematiche in termini di disoccupazione, bisogni di sussidi sociali e redditi in declino, Copenhagen diventò una città di successo, che perfino durante l'attuale crisi è stata in grado di creare crescita e progresso. La ragione principale di questo

è stato un generale cambiamento nell'approccio politico allo sviluppo urbano. Negli anni '80 agli sforzi per raggiungere la perequazione a livello regionale si è sostituita la ricerca della competitività internazionale; qui Copenhagen è apparsa come l'unico candidato nazionale. La politica di successo è stata tuttavia accompagnata da alcuni inconvenienti: durante gli anni del boom, dalla metà degli anni '90 al 2008, i prezzi degli immobili hanno impedito alle famiglie a basso reddito di stabilirsi in zone centrali della città e hanno spinto un'ampia quota di famiglie della classe media a trasferirsi nella parte esterna della regione metropolitana o anche più lontano.

6. Bibliografia

Andersen, B. R et.al. (1985): Københavnerrapporten. Sociale og sundhedsmæssige udgiftsbehov. AKF, København.

Andersen, H. T.; Møller-Jensen, L. & Engelstoft, S. (2011): The End of Urbanization?: Towards a New Urban Concept or Rethinking Urbanization. *European Planning Studies.* 19, 4, s. 595-611.

Andersen, H.T. (2005): Storbyens ændrede socialgeografi Storkøbenhavn i et nordvesteuropæisk perspektiv. ISBN: 9788778764447 C.A. Reitzel 2005

Andersen, H. T (2008): The emerging Danish overnment reform – centralised decentralisation. *Urban research and practice.* Vol 1:1, p 3- 17.

Andersen, H.T; Hansen, F. & Jørgensen, J. (2002): The fall and rise of metropolitan government in Copenhagen. *Geojournal,*vol 58:1, pp 43- 52.

Andersen, H.T & Kofod-Svendsen, S. (2006): Billige boliger – Europæiske erfaringer. Københavns Universitet. København.

Betænkning 988 (1983): Hovedstadsrådet. Hovedstadsområdet. Indenrigsministeriet, København.

Danmarks statistic: www.dst.dk

Hansen, A.L. & Larsen, H.G. (2008): Gentrification-Gentle or Traumatic? Urban Renewal Policies and Socioeconomic Transformations in Copenhagen. Urban Studies, Vol. 45:12,pp. 2429-2448.

Kristensen, H. (2007): Housing in Denmark. Realdania, København.

Københavns kommune (2000): Boliger for alle. Boligpolitisk strategiplan for Københavns kommune. København.

Københavns kommune (2011): Politik for udsatte byområder. København. (http://www.kk.dk/~/media/88AD2FCB225746D5A58DDDF7143C962E.ashx).

Maskell, P. (1986): Industriens flugt fra storbyen: årsager og konsekvenser. Handelshøjskolen, København.

Møller, J (1990): Folketingets planer med Hovedstaden. *BYplan,* 42:2, p 51f.

Statistisk kontor: www.sk.kk.dk

Vestergaard, H (2009): Housing and Social Cohesion in Densely Settled Denmark. In Holt-Jensen, A. & Pollock, E. (eds): Urban sustainability and governance. New York : Nova Science Publishers. pp. 133-149.

4. LIONE

1. Oggetto della ricerca

1.1 Il dibattito sulla crisi economica e sulla coesione sociale: le sfide per i governi urbani (GU)

Dopo il boom dei *plans sociaux* (piani sociali) sviluppati nel settore finanziario, in quello commerciale al dettaglio, nelle telecomunicazioni e nei settori più tradizionali, in particolare nell'industria automobilistica[21], la coesione sociale ha riacquistato centralità nell'agenda nazionale francese. Il dato INSEE sulla disoccupazione rilasciato nell'agosto 2012 supera la soglia simbolica di 3 milioni (la più alta dal 1999). I dati sono particolarmente preoccupanti per quanto riguarda i giovani (15-25): il tasso di disoccupazione giovanile ha raggiunto il 22,8% nel mese di luglio 2012 – posizionando la Francia a metà tra la Germania, che mantiene il tasso al di sotto del 10%, e l'Italia e il Portogallo, che registrano quote superiori al 35%.

Con la creazione del nuovo *Ministère du Redressement Productif* (Ministero del Risanamento Produttivo), sotto il nuovo governo Ayrault, l'attenzione pubblica si è concentrata sullo Stato centrale e sulla sua capacità di affrontare la crisi nelle sue diverse dimensioni, confrontandosi in particolare col problema delle regioni, che si trovano a dover affrontare duri processi di deindustrializzazione. Tuttavia, la capacità effettiva del governo centrale francese di organizzare lo sviluppo economico è tutt'altro che evidente. Per molto tempo, la pianificazione economica è stata abbandonata. Ci sono ancora forti legami fra le élite amministrative del Ministero delle Finanze e dell'Industria e il *top management* delle principali imprese francesi, legami che sono tradizionalmente assicurati dai comuni percorsi di studi. Ma, al giorno d'oggi, queste élite sono più interessate al modo in cui le grandi imprese francesi possono mantenere la loro posizione in un'economia globalizzata e finanziarizzata piuttosto che al destino dei territori. Inoltre, i servizi territoriali dello Stato sono stati fortemente indeboliti dalla riforma del decentramento amministrativo dello Stato.

Perciò, se è necessario elaborare politiche del tutto nuove per affrontare la crisi e i suoi aspetti economici, sociali e territoriali, è probabile che esse vengano create e implementate a livello regionale e urbano. Dalle leggi sul decentramento dei primi anni '80, gli enti locali, e in particolare le Regioni e le grandi città con le loro autorità metropolitane (*communautés urbaines*), hanno elaborato misure sempre più ampie in ambiti quali lo sviluppo economico, la pianificazione, la formazione e la coesione sociale. Le città più grandi, come Lione, sono state in prima linea nell'ambito di queste innovazioni politiche. Con la crisi attuale, le grandi città francesi si trovano di fronte a sfide ancora maggiori. Ma, nello stesso tempo, esse hanno le potenzialità per assorbire alcuni degli effetti della crisi attuale. Come mostra un articolo recentemente pubblicato da *Le Monde*, gli effetti più duri della crisi si registrano infatti nelle zone rurali e nelle piccole città. In un certo senso l'urbanità, che va di pari passo con le economie di agglomerazione, con la densità di competenze e di conoscenze, e con le politiche per l'innovazione, è la migliore protezione contro la crisi. Le città francesi più grandi, sostiene Le Monde, "progressivamente specializzate in servizi altamente qualificati (banche, sanità, comunicazione, informatica, ecc.), più ricche e dotate di risorse

[21] «Plan sociaux. Ce que peut faire la gauche», p.2-5, *Libération*, 25 mai 2012. «Le ministre du redressement contre-productif», éditorial, p.12, *Le Monde*, 25 juillet 2012.

intellettive, possono essere d'aiuto come base per un possibile "recupero produttivo" – ed è pertanto legittimo che esse vengano sostenute "in nome della crescita"[22].

1.2 La politica urbana in Francia

Il sistema francese di governo locale e regionale

Il sistema francese di governo locale/regionale si compone di tre livelli: le regioni (22 sulla terraferma), i *départements* (99) e i comuni (36.697). Ciascuno di questi livelli costituisce una *collectivité locale*, ossia un livello di governo, dotato di funzionari e assemblee elette a suffragio universale diretto. Il sistema è complicato dalla presenza di un quarto livello, vale a dire gli organismi intercomunali singoli o polivalenti (*établissements publics de coopération Intercommunale*, EPCI), che non sono considerati governi a pieno titolo, ma che tendono a gestire un numero crescente di funzioni strategiche, in particolare nelle aree urbane.

Le riforme sul decentramento dei primi anni '80 hanno liberato i governi locali e regionali dal controllo politico dei rappresentanti dello Stato e hanno trasferito diverse funzioni. Ma la ripartizione delle funzioni tra i due livelli è tutt'altro che netta. Inoltre, non ci sono rapporti di controllo tra i vari livelli, e le amministrazioni locali operano ancora nella cornice del principio giuridico della "competenza generale", che permette loro di gestire quasi tutte le politiche considerate rilevanti dai funzionari locali. Il risultato è un elevato grado di frammentazione e una sovrapposizione di funzioni che numerosi rapporti pubblici e leggi hanno timidamente tentato di riformare, ma senza grande successo. Deve essere chiaro che, per quanto la Francia sia un paese tradizionalmente centralizzato, è sempre stato politicamente decentrato (Goldsmith, Page, 1987; Hesse, Sharpe, 1991). Infatti, grazie al cumulo delle cariche, i funzionari eletti a livello locale sono sempre stati in grado di cumulare mandati locali e centrali e di influenzare le politiche nazionali, soprattutto le riforme volte a trasformare la regolamentazione del governo locale.

In sintesi, le Regioni esercitano funzioni in settori quali lo sviluppo economico e la pianificazione a livello regionale, i trasporti, l'istruzione superiore e la ricerca. Nonostante un inizio difficile, e il fatto che le regioni siano l'ultimo livello governativo ad essere stato creato, esse tendono ad allargare la loro sfera di competenza. I *départements*, creati dalla Rivoluzione come unità amministrative dell'amministrazione centrale dello Stato, gestiscono funzioni soprattutto in campo sociale, ma sono sempre più limitati dalla delega da parte dello Stato centrale di funzioni obbligatorie non strategiche. Inoltre, per lo più nelle aree urbane, essi sono in forte concorrenza con gli organismi intercomunali che sono sempre più potenti. I 36.697 comuni sono il livello amministrativo più basso e il retaggio dei distretti pre-rivoluzionari. Hanno ottenuto funzioni importanti, come la pianificazione urbana, i servizi pubblici e lo sviluppo economico, grazie alle riforme di decentramento, ma l'aumento recente degli organismi intercomunali di cooperazione li ha trasformati in gusci vuoti che si occupano di registrazioni di nascita e di morte e di altre funzioni secondarie. Tuttavia, ciò vale soprattutto per le grandi città, il sindaco, eletto a livello comunale, rimane una figura chiave della politica locale (e nazionale). La sua legittimità elettorale lo rende un attore spesso in grado di controllare gli organismi intercomunali di cooperazione.

[22] «La crise et les nouvelles fractures françaises», *le monde,* 16 octobre 2012.

Lo sviluppo del livello metropolitano

Nella tipologia delle relazioni centro/periferia, la Francia è classificata tra i sistemi napoleonici. I governi locali non sono stati storicamente concepiti come mezzo di espressione per le comunità locali, quanto piuttosto come un mezzo del governo centrale per controllare le turbolente periferie. Un'altra importante caratteristica di questo tipo di sistema è il suo grado di uniformità. Infatti, nel caso francese, un piccolo comune rurale ha lo stesso status giuridico e la stessa competenza di un comune di quasi un milione di abitanti. Per lungo tempo, il fenomeno urbano non è stato riconosciuto dalla legge francese, salvo forse nel caso di Parigi. Solo recentemente sono state pensate nuove disposizioni istituzionali per le città. Alla fine degli anni '60, lo Stato centrale ha creato, imponendola a una dozzina di città, la formula della *Communauté urbaine* (CU), cioè un organismo intercomunale di cooperazione non eletto, che esercita funzioni importanti come la pianificazione, l'housing, la gestione dei servizi e lo sviluppo economico a livello metropolitano. L'unico aspetto che differenzia la CU dai governi metropolitani anglo-americani è l'assenza di assemblee elette direttamente. Le CU, infatti, erano e sono ancora "governate" ufficialmente da consiglieri nominati all'interno di assemblee municipali. In realtà, il vero impulso alla *governance* delle CU viene dalle trattative tra sindaci – che talora hanno effetto neutralizzante. In un certo senso, la formula francese del governo metropolitano si presenta come quello che gli studiosi nord-americani hanno etichettato "nuovo regionalismo", modalità *soft* e informale di negoziare una *governance* congiunta delle aree metropolitane.

Dopo vari tentativi di promuovere fusioni tra i comuni, i governi centrali hanno concluso che il livello intercomunale era l'unica risposta possibile alla frammentazione comunale e il modo migliore per gestire i problemi metropolitani. Un impulso decisivo è stato dato dal *Chevènement Act* del 1999, che mira a semplificare e a rafforzare la cooperazione intercomunale. Di fronte alla moltiplicazione delle formule di cooperazione, la legge le ha ridotte a tre: i *communautés des communes* per i raggruppamenti con meno di 50.000 abitanti, i *communautés d'agglomérations,* con più di 50.000 abitanti intorno ad un nucleo urbano di oltre 15.000, e le *communautés urbaines* per gli agglomerati metropolitani, con oltre 450.000 abitanti. La riforma che stabilisce i vincoli e gli incentivi è stata un grande successo. Nel 2011, il 95,5% dei comuni francesi e l'89,9% della popolazione sono membri di un organismo intercomunale di cooperazione che riscuote le proprie imposte. La maggior parte delle grandi città francesi, con la notevole eccezione di Parigi, ha adottato il modello delle CU in cui quasi tutte le funzioni strategiche sono esercitate dall'organismo intercomunale. Un altro passo nella direzione del riconoscimento della realtà metropolitana è stato fatto con la riforma del 2010 del governo locale, che ha creato il nuovo status di "*métropole*", che consentirà il trasferimento delle funzioni dalle regioni e dai dipartimenti a questo nuovo tipo di organismo di cooperazione, che può essere creato in regioni cittadine di più di 0,5 milioni di abitanti, tranne che a Parigi.

Anche se il peso politico e il significato di "*intercommunalité*" è oggetto di controversie nella scienza politica francese, è innegabile che gli organismi intercomunali siano ora i protagonisti principali della *governance* urbana e metropolitana, in particolare nei maggiori capoluoghi di regione. In generale, la quota di spesa degli organismi intercomunali tra le spese dei livelli amministrativi più bassi è in costante aumento (era del 21,6% per i tre diversi tipi nel 2008). Nel caso della CU, ha raggiunto il 41,8%, e la metà delle spese di investimento è realizzata a livello intercomunale. Nel caso di Lione, il bilancio della CU, (*Grand Lyon*) che comprende 58 comuni e 1,2 milioni di abitanti, ha raggiunto i 1.762,2 milioni di euro ed è in costante aumento, mentre il bilancio della città centrale di Lione (466.400 di abitanti) stava raggiungendo – e ristagnando a – 691 milioni (679 milioni nel 2007). Lo sviluppo di questo nuovo potere metropolitano è

stato anche consentito da una riforma fiscale integrata nel *Chevènement Act* che ha trasferito i ricavi delle tasse sul business locale (*taxe professionnelle unique*) al CU.

Capacità e supervisione al livello superiore

I sistemi di governo locale possono anche essere valutati con criteri come le capacità, vale a dire la concessione agli enti locali, da parte del livello superiore di governo, di finanziamenti diretti e di enti giuridici, per delegare le responsabilità locali (Sellers, Lidström, 2007), e la supervisione, vale a dire il controllo amministrativo e giuridico degli atti dei governi locali da parte dei governi di livello superiore.

Per quanto riguarda le capacità, mentre Sellers e Lidström (2007) ritengono che i governi locali francesi godano di poche capacità, che siano scarsamente dotati di legittimità politica, di potere legale e di risorse fiscali e che, di conseguenza, siano a malapena in grado di elaborare e implementare politiche, diversi elementi giustificano una visione totalmente diversa. Innanzitutto, il trasferimento agli enti locali di un ente giuridico per gestire le funzioni non significa necessariamente che essi godano di discrezionalità nella decisione. Al contrario, la loro capacità innovativa e la loro libertà politica possono essere completamente annichilite dalla gestione delle funzioni burocratiche obbligatorie. La delega agli enti locali di alte percentuali di spesa e di funzioni obbligatorie, ma anche la loro capacità fiscale, vuol dire che essi hanno la capacità di orientare le politiche pubbliche. Capacità e discrezionalità possono anche essere indebolite dalla mancanza di influenza dei funzionari locali eletti. Come detto prima, se la tradizione dello Stato francese è di centralizzazione amministrativa, è anche quella di decentramento politico, con i politici locali in grado di esercitare un'influenza sulla definizione delle politiche grazie al loro accesso al centro. Nel caso francese, il margine di manovra dei governi locali, a dispetto di una presenza ancora forte dello Stato centrale, è illustrato dal confronto del peso dei governi locali nella spesa pubblica globale con il loro peso nell'ambito degli investimenti pubblici. La spesa delle amministrazioni locali rappresenta solo il 21,5% della spesa pubblica in Francia nel 2008, soprattutto perché la maggior parte dei dipendenti pubblici dipende sempre dallo Stato centrale. Ma, se guardiamo alla spesa per investimenti, il peso dei governi locali ha raggiunto il 73% nel 2008. Un altro segnale della "discrezionalità" di cui godono i governi locali è la proporzione di autonomia fiscale, vale a dire la quota di risorse dei governi locali fornita dalla tassazione locale e dalle imposte. Questa proporzione è sempre stata inaspettatamente alta in Francia. Nel 2005, è arrivata al 61,2% per i comuni e per tutti i tipi di raggruppamenti intercomunali. Ma essa si aggira intorno al 70% per i comuni urbani e per gli organismi intercomunali. Pertanto, i governi locali francesi godono di un grado abbastanza elevato di capacità e discrezionalità, ancora di più quelli degli ambienti urbani. L'aumento di forti istituzioni metropolitane contribuisce anche al mantenimento e persino al miglioramento delle capacità e della discrezionalità del governo locale – anche se lo Stato tende a sostituire i ricavi delle imposte locali con i trasferimenti (Pinson, 2010).

Per quanto riguarda la supervisione, anche in questo caso Sellers e Lidström tendono a sovrastimarla nel caso francese. Dopo le riforme del decentramento, il controllo dei prefetti e dei ministeri sulle azioni dei governi locali è diventato sempre più formale. Questi attori, formalmente dotati della responsabilità di controllare gli atti dei governi locali, sono diventati soltanto uno dei soggetti di produzione delle politiche locali, la cui progettazione è sempre più controllata dagli attori locali. Inoltre, la maggior parte delle politiche viene ora elaborata, finanziata e attuata congiuntamente nell'ambito di quella che nel gergo amministrativo francese viene chiamata "*contractualisation*". Nella Francia contemporanea, lo Stato

centrale appare limitato dal suo peso e dalle funzioni obbligatorie che opera. In anni più recenti, il governo centrale ha cercato di ottenere un maggiore controllo sul processo di policy making locale attraverso nuovi strumenti direttamente ispirati a nuove ricette di management pubblico. Sono state bandite gare d'appalto tra i governi locali per distribuire i fondi destinati alle politiche di riqualificazione urbana. Il governo centrale tende a sostituire i suoi ministeri con agenzie speciali gestite da uno staff di professionisti che dovrebbe essere meno sensibile alle pressioni dei funzionari eletti localmente e legati all'amministrazione centrale da brevi catene di comando. Il Prefetto è stata ristabilito come il grande capo dei servizi statali. Ma, nonostante tutti questi sforzi, la presa del governo centrale opera solo sui piccoli comuni rurali. La maggior parte delle aree metropolitane francesi è disciplinata da forti organismi intercomunali di cooperazione. La capacità innovativa è traslata verso il livello locale, soprattutto a livello delle regioni e delle grandi città. Ciononostante, lo Stato centrale rimane un garante essenziale della perequazione fiscale.

2. Caso studio Lione: Introduzione

2.1 Caratteristiche socio-economiche

La *Grand Lyon* è una *communauté urbaine* (CU), fondata nel 1966. L'agglomerato conta 56 comuni per 1.281.971 abitanti (2009), e una densità di popolazione piuttosto elevata (2484,6/km2). La popolazione è rimasta stabile negli ultimi venti anni, dopo un periodo di leggera flessione durante gli anni '80. La *Grand Lyon* è una ricca area metropolitana, con un alto valore medio di reddito famigliare: 25.166 euro nel 2009, contro una media nazionale di 23.433 euro (INSEE, 2009). Tuttavia, questi dati sono combinati con una dispersione del reddito piuttosto importante tra la popolazione. Il valore dell'indice Gini nell'area urbana di Lione è stato in costante aumento nel corso degli ultimi dieci anni, in particolare se confrontato con altre regioni metropolitane (Galimberti, Pinson 2012). Per quanto riguarda le differenze spaziali socio-economiche, l'agglomerazione è caratterizzata da una frattura storica tra la ricca parte occidentale e i quartieri della classe operaia della parte orientale. Questa opposizione viene intesa in relazione allo status socio-economico delle famiglie, e non riflette la ricchezza dei comuni in termini di risorse fiscali, che sono principalmente legate alla presenza di aziende e imprese. La parte orientale dell'agglomerazione ospita infatti numerose attività terziarie e industriali, grazie al suo eccellente collegamento alle infrastrutture (aeroporto e autostrada) e alla presenza di terreni a prezzi accessibili (in seguito allo smantellamento delle aziende industriali fordiste negli anni '80).

Organizzazioni	CU Lione	Regione Rodano-Alpi	Francia (Esagono)
N° al 31 dic. 2009	108.607	538.164	5.239.807
Agricoltura	0,6	9,4	11,9
Industria	5,4	6,6	5,7
Edilizia	7,6	9,8	9,3
Commercio, trasporti e altri servizi	71,5	58,7	58,9
(Di cui nel commercio e nella riparazione di automobili)	19,1	16,7	16,8
Pubblica amministrazione, sanità, ambito sociale ed educativo	14,9	15,5	14,1

Tabella 4.1 - Confronto delle organizzazioni economiche attive per settori economici nel 2009
Fonte: Insee, CLAP (Connaissance Locale de l'Appareil Productif).

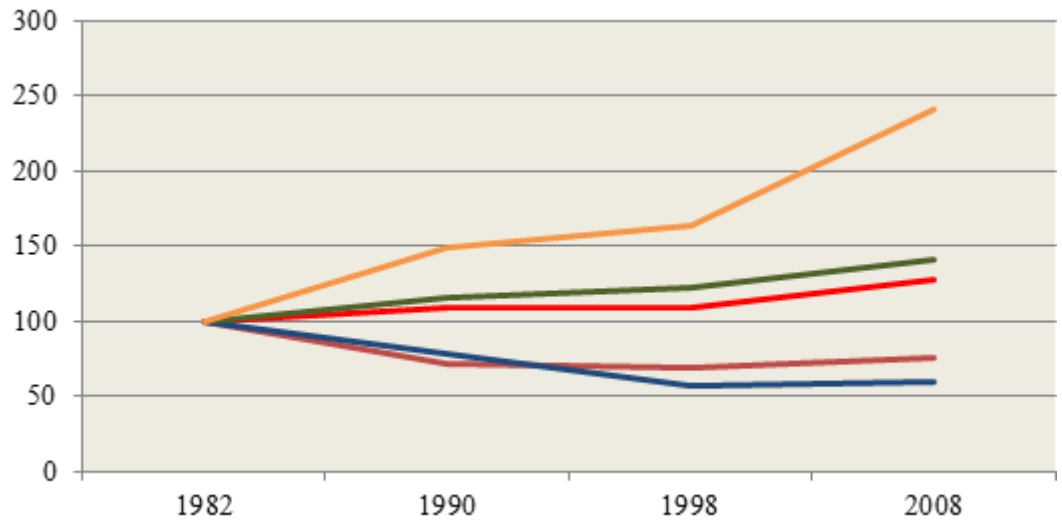


Grafico 4.1 - Occupazione per settore nella Grand Lyon
Fonte: Nostra elaborazione, INSEE, Données détaillés localisés, Analyse Fonctionnelle des emplois et cadres des fonctions métropolitaines (1982 – 2008), Index 1982=100.

Rosso = Occupazioni Totali
Rosa = Agricoltura
Blu = Manifattura e trasformazione
Verde = Servizi
Giallo: Funzioni metropolitane (R&S, management, B&B, cultura e divertimento, professioni intellettuali).

L'agglomerazione di Lione è caratterizzata da una base economica diversificata prevalentemente terziaria, con una base industriale resistente, anche se quest'ultima è stata particolarmente colpita negli ultimi dieci anni, soprattutto dall'attuale crisi economica. Se il settore industriale nazionale sta perdendo posti di lavoro in tutta la Francia, questo fenomeno non ha risparmiato la base industriale di Lione, con l'eccezione dei settori più specializzati e innovativi, supportati da politiche pubbliche ad hoc (biotech e cleantech). La base economica di Lione è caratterizzata dalla presenza di lavoratori autonomi e di PMI: nel 2009, per un totale di oltre cento mila imprese, il 91,5% contava meno di nove dipendenti, e nel 60% dei casi si trattava di imprese individuali. Tuttavia, nonostante il loro numero limitato (2%), le medie e grandi imprese (> 50 dipendenti) contano circa il 60% dei posti di lavoro totali, con le grandi aziende (> 100 dipendenti) che contano quasi la metà dei posti di lavoro totali della comunità urbana (48,5) (INSEE, CLAPS, 2011). La coesistenza di grandi aziende e di PMI (perlopiù in sub-appalto) si spiega con la presenza di alcuni settori industriali d'eccellenza: biotecnologie, chimica ambientale, industria degli autocarri da città e degli autobus, tessile, industrie audiovisive, metallurgia e meccanica (Pinson et al., 2010).

La mutevole struttura economica degli ultimi anni (cfr. grafico 1) ha avuto ripercussioni evidenti sulla struttura sociale della popolazione. Come mostrato nel grafico sottostante, la classe operaia è stata "spremuta", mentre le dirigenze, le professioni intellettuali e i lavori di intermediazione sono aumentati notevolmente. Nel capitolo verranno presi in considerazione i principali processi che hanno sostenuto questo effetto di quasi-sostituzione dei lavoratori tradizionali (operai e impiegati) con i dirigenti e con gli impieghi medio qualificati. In particolare, analizzeremo come le politiche urbane (in materia di housing e di occupazione) abbiano gestito questi cambiamenti, e se abbiano innescato effetti inattesi potenzialmente in grado di minacciare la coesione sociale.



Grafico 4.2 - Popolazione attiva (15-64) per categoria socio-professionale (percentuale)
Fonte: nostra elaborazione INSEE Censimento della popolazione 1999 e 2009, Dati locali.

2.2 Contesto storico: una città che aspira a competere in Europa

La *Grand Lyon* è caratterizzata da una forte stabilità politica e dalla continuità d'azione. Dal 2001 il Presidente della *Grand Lyon* è il socialista Gérard Collomb, che è anche senatore e sindaco di Lione, il cui orientamento è molto in sintonia con quello dei suoi predecessori di centro-destra, l'ex primo ministro R. Barre (1995-2001) e M. Noir (1989-1994). Dalla fine degli anni '70, la *Grand Lyon* è stata coinvolta in una forte azione collettiva e politica per la pianificazione strategica e lo sviluppo economico (Ciciotti e Perulli 1990; Bonneville 1997). A seguito del decentramento, l'autorità intercomunale di cooperazione (*Grand Lyon*) ha rilevato, tra le altre, la funzione di pianificazione del territorio e quella di promozione delle attività economiche. Durante gli anni '80, la strategia metropolitana della *Grand Lyon* si è principalmente focalizzata sulla transizione dal fordismo al post-fordismo, gestita e organizzata attraverso l'approccio di pianificazione strategica e urbanistica (SEPAL, 1989). Se il problema dell'internazionalizzazione era già centrale, esso si è combinato con un chiaro orientamento verso la perequazione territoriale, con particolare riferimento alla frattura fra le parti occidentale e orientale.

Negli ultimi vent'anni, il paradigma della competizione interurbana è diventato dominante, e ha ampliamente influenzato l'azione pubblica in diversi ambiti di politiche. La *Grand Lyon* ha infatti rafforzato molto le sue politiche al fine di migliorare l'attrattività della città-regione e di promuovere il territorio a livello internazionale. Un'enfasi politica è stata posta sul "nuovo Rinascimento di Lione" attraverso la promozione di progetti urbani emblematici, di eventi culturali (la più nota è la "Festa delle Luci") e la produzione di narrazioni sul rinascimento della città. La *Grand Lyon* è oggi il fulcro di un network di politiche sulla competitività territoriale, che comprende attori istituzionali, in particolare la Camera di Commercio locale, i gruppi di imprese e le grandi imprese. Nonostante l'esistenza di arene istituzionali (assemblee consultive) per la partecipazione dei cittadini, vale a dire il *Conseil de Développement*, la partecipazione della società civile al processo decisionale pubblico è percepita come marginale. A tal proposito, alcuni autori hanno recentemente sottolineato il dispiegamento di una svolta neoliberista

nell'ambito delle politiche urbane, che caratterizzerebbe il modello di governo della città di Lione, attraverso la privatizzazione delle modalità pubbliche di regolazione (Jouve, 2009). Oggi Lione sta intraprendendo il processo politico di costruzione metropolitana, con la creazione di un polo metropolitano (un ente pubblico con funzioni di coordinamento delle politiche metropolitane) che riunisce la *Grand Lyon* e le aree metropolitane di Saint-Etienne e di Vienne e Port d'Isère. Ancora una volta, la competitività territoriale e lo sviluppo economico sono stati posti al cuore del progetto, insieme alle politiche infrastrutturali e di pianificazione territoriale. La metropolizzazione, il tessuto economico in ristrutturazione e l'impatto della crisi rappresentano delle vere e proprie sfide per i responsabili delle politiche urbane, chiamati a garantire la competitività e la coesione sociale, come vedremo nel dettaglio nelle sezioni seguenti.

3. Misure per l'accesso alla casa

3.1 Un forte impegno per la produzione di social housing e di social mix

Dalla fine della seconda guerra mondiale, l'accessibilità degli alloggi è stata una preoccupazione importante a livello nazionale. Durante i *Trente Glorieuses* lo Stato centrale è intervenuto fortemente per finanziare e costruire case popolari, contribuendo a strutturare un settore del social housing. Dopo la svolta neoliberista degli anni '70, in cui gli aiuti finanziari per gli alloggi popolari sono stati sostituiti da quelli destinati alle famiglie (fatto che ha creato un afflusso verso gli alloggi individuali nelle periferie), negli anni '80 e '90 la preoccupazione per il social housing è tornata all'ordine del giorno con la crisi delle cosiddette banlieues. Nel dibattito pubblico è emersa la necessità di rilanciare la costruzione di case popolari e di fare in modo che esse fossero distribuite nelle aree urbane per evitare la formazione di ghetti. Ne sono risultate misure che costringono i comuni a realizzare almeno il 20% di alloggi popolari e ad organizzare una loro equa distribuzione su tutto il territorio. Il programma del 1999 Solidarité et Renouvellement Urbains ha istituito un sistema di sanzioni per incentivare i comuni in questa direzione.

La crisi economica ha reso l'housing una delle priorità dell'agenda nazionale. Ciò innanzitutto per ragioni sociali: a causa delle difficoltà economiche, le famiglie povere incontrano sempre più problemi di accesso alle abitazioni. Le famiglie povere che invece sono già alloggiate hanno il problema di vedere bloccata la loro mobilità residenziale: esse non sono nella condizione di poter prevedere di spostarsi, anche se abitano case vecchie o in aree stigmatizzate. Vi sono inoltre dei motivi economici: finanziare l'edilizia residenziale ha effetti sulla disoccupazione.

Le politiche di housing nella città-regione di Lione rientrano in un programma nazionale, che è centrato intorno a due obiettivi. Il primo obiettivo è lo sviluppo del patrimonio abitativo a prezzi popolari e accessibili, nonché la distribuzione di alloggi a prezzi accessibili in tutte le regioni urbane, in particolare dove il suolo, i prezzi immobiliari e gli affitti sono più alti e il rischio di sfratto per le famiglie povere è maggiore. Il secondo problema è la ristrutturazione dei grandi complessi popolari (grands ensembles) attraverso la distruzione di quelli più stigmatizzati e la diversificazione delle abitazioni offerte nei quartieri degradati. Al fine di attuare il primo obiettivo, una legge nazionale impone un tasso minimo del 20% di alloggi popolari nel patrimonio abitativo (per i comuni con più di 3.500 abitanti in regioni urbane con oltre 50.000 abitanti). Il nuovo governo socialista ha deciso di aumentare questa quota al 25% nelle città che

stanno subendo una forte crisi edilizia. Per il secondo obiettivo, è stato elaborato e implementato un piano nazionale di rinnovamento urbano da parte di un servizio nazionale che mette a disposizione fondi per la distruzione delle abitazioni fatiscenti e la ricostruzione di nuove (l'Agence nationale de la renovation urbaine, ANRU).

Questi due orientamenti sono presenti nelle politiche di housing della Grand Lyon che, è il caso di dirlo, ha una competenza rilevante nelle questioni abitative e che esercita il controllo su diversi grandi enti nel settore del social housing. Inoltre, la *Grand Lyon* ha fissato un obiettivo del 25% di alloggi popolari nei comuni.

3.2 Uno dei principali strumenti per le politiche: Il programma di housing locale (Programme Local de l'Habitat)

Il programma di housing locale (*Programme local de l'habitat*) votato nel 2011 dalla *Grand Lyon* è lo strumento principale delle politiche abitative. Questo programma ha stabilito alcuni obiettivi di costruzione (+4000 abitazioni popolari e +5000 altri alloggi all'anno) e dispone di un budget di 60 milioni di euro annui. Questi obiettivi generali sono stati implementati attraverso meccanismi diversi.

Fornitura diretta di alloggi per le famiglie più povere

La Grand Lyon sostiene la costruzione di alloggi popolari con azioni dirette e indirette. Essa gestisce sovvenzioni pubbliche agli enti di social housing, siano essi pubblici, semi-pubblici o privati. In Francia, sono due i soggetti che operano nel settore del social housing: le autorità pubbliche controllate dai comuni o dai départements, e gli enti privati, che sono generalmente controllati dal consorzio che raccoglie il contributo obbligatorio delle grandi imprese private per le politiche abitative (una tassa corrispondente al 0,46% dei salari per le imprese con più di 20 dipendenti). La gestione degli alloggi popolari nella Grand Lyon è di per sé molto frammentata: il patrimonio immobiliare pubblico viene gestito da 27 enti di edilizia popolare. Il più importante è Grand Lyon Habitat, un ente direttamente controllato dalla Grand Lyon.

La Grand Lyon è anche molto attiva nel settore della gestione del territorio. Nel corso degli anni sono state istituite grandi banche pubbliche di credito fondiario (anche se ora il titolo è in calo). Questa risorsa viene utilizzata in modo strategico per sviluppare il social housing. In alcuni casi, lotti di terreno vengono offerti o venduti a prezzi di mercato agli enti di edilizia popolare per permettere loro di costruire nuove aree di sviluppo urbano. In altri casi, la Grand Lyon vende terreni a una società immobiliare, ma con l'obbligo di presentare un progetto di integrazione del 20% o 25% di alloggi popolari.

La *Grand Lyon* ha convinto anche le grandi istituzioni proprietarie a mobilitare i loro beni per l'edilizia popolare. La Chiesa o l'ospedale pubblico di Lione vogliono restare nei loro vecchi edifici, ma hanno difficoltà a mantenere il loro patrimonio. Gli enti di edilizia popolare accettano di fare ristrutturazioni e di ammodernare questi edifici, ma in cambio possono usarli affittandoli per un lungo periodo di tempo (compreso tra 45 e 99 anni) a famiglie in difficoltà economica. La Grand Lyon ha lavorato al fine di ottenere questo accordo e di introdurre una sorta di garanzia rendendo possibile la regolazione dei rapporti di fiducia tra gli attori coinvolti.

Inoltre, la Grand Lyon è competente in materia di pianificazione urbana. Nelle zone caratterizzate da carenza di alloggi a prezzi accessibili, il master plan ha introdotto una norma giuridica denominata "*servitude de mixité sociale*" che condiziona l'autorizzazione di nuovi progetti di aree di sviluppo urbano al rispetto di una norma che impone una quota minima di alloggi popolari. Può essere definita anche la tipologia di alloggio popolare da costruire (classica o specifica per le famiglie più povere).

COMMUNES	POURCENTAGE/SEUIL/TYPE	LOCALISATION
Caluire	25% à partir de 1000m² shon : PLAI, PLUS et PLS	secteur centre
Champagne au Mont d'Or	20 % entre 1000 et 2500 m² SHON : PLAI, PLUS et PLS 25 % au-delà 2500 m² SHON : PLAI, PLUS et PLS	U et AUsco
Charly	25 % à partir de 800 m² SHON : PLUS, PLAI et PLS	UA, UD, UE et AUsco
Collonges au Mont d'Or	Taux de 25 % minimum pour toute opération de 1.000 à 2.500 m² SHON : PLAI, PLUS et PLS Taux de 30 % minimum au-delà de 2.500 m² SHON : PLAI et PLUS	Certaines zones UA
Corbas	Taux de 25 % minimum pour toute opération de 1.000 à 2.500 m² SHON : PLAi, PLUS et PLS Taux de 25 % minimum au-delà de 2.500 m² SHON : PLAI et PLUS	Tous secteurs autour des centralités de la commune
Couzon au Mont d'Or	Taux de 20 % minimum pour toute opération de 1.000 à 2.500 m² SHON : PLAi, PLUS et PLS Taux de 25 % minimum au-delà de 2.500 m² SHON : PLAI et PLUS	UA, UC, UD, et AUsco
Craponne	25 % à partir de 1000 m² SHON :PLAI, PLUS et PLS	UA, UC, UD, et AUsco

Immagine 4.1.- Un estratto del master plan locale della Grand Lyon con le "servitudes de mixité sociale"

I settori specifici sono definiti all'interno del comune in cui i nuovi progetti dovranno includere il 20% o 25% di alloggi popolari (e un minimo del 25% di alloggi popolari per le famiglie molto povere).

Aumentare la produzione di alloggi per le famiglie povere nel settore privato

In Francia i proprietari privati che affittano possono beneficiare di sovvenzioni pubbliche per i progetti di ristrutturazione (fino all'80% del costo totale). Ma, dopo la ristrutturazione, essi devono affittare per un periodo di nove anni a famiglie con reddito inferiore ad un certo livello e ad un prezzo inferiore a quello di mercato. Questo sistema, che garantisce alloggi a prezzi accessibili nel settore privato, è gestito dall'Agenzia Nazionale per l'Housing (ANAH).

La Grand Lyon ha deciso di stanziare sovvenzioni pubbliche a complemento di quelle fornite dall'Agenzia Nazionale per l'Housing per incentivare lo sviluppo di abitazioni a prezzi accessibili in case private già esistenti. Sono stati ottenuti risultati solamente parziali. Gli affitti sono così alti che per un proprietario diventa economicamente conveniente rinunciare alle sovvenzioni pubbliche, ma essere libero di fissare il canone d'affitto dopo i lavori di ristrutturazione.

La Grand Lyon ha inoltre stipulato contratti con organizzazioni non-profit per creare alloggi per le famiglie più povere in abitazioni private esistenti. A tal fine, queste organizzazioni acquistano appartamenti (o beneficiano di donazioni) permettendo l'accesso agli alloggi alle famiglie molto povere (con affitti bassi) e impostano i servizi sociali che possono aiutare la famiglia nella vita di tutti i giorni. Questa modalità di produrre social housing è più ad ampio raggio rispetto alla costruzione di nuovi edifici di edilizia popolare. Ma è anche un modo per prendersi cura delle famiglie che versano in condizioni di grande povertà e che

spesso rappresentano un problema per le organizzazioni di social housing in termini di mantenimento dell'equilibrio finanziario del loro patrimonio.

Progetti di rinnovamento urbano nei terreni di edilizia pubblica più stigmatizzati

Nel 2003 è stato adottato un programma nazionale per sostenere i grandi progetti di rinnovamento urbano nelle aree di edilizia pubblica più stigmatizzate: proprietà vuote, prezzi delle case depressi ed elevati turnover. Attori pubblici e privati hanno messo a disposizione 41 miliardi di euro per demolire gli edifici pubblici in disuso, costruire nuovi alloggi popolari (sia nella zona che al di fuori), introdurre una eterogeneità abitativa, progettare spazi pubblici, collegare i quartieri con il resto della città con i mezzi pubblici, Questo programma ha due caratteristiche principali: le iniziative sono limitate nel tempo (tra il 2003 e il 2015) e basate sulla zona (i progetti di rinnovamento urbano si trovano in "zone urbaines sensibles": una geografia specifica basata sulle statistiche relative alla povertà, alla disoccupazione e ai posti vacanti nell'housing sociale).

Anche nella Grand Lyon non c'è corrispondenza tra domanda e offerta di alloggi popolari. Il declino della base manifatturiera tradizionale di Lione è stato meno marcato che altrove in Francia, ed è stato accompagnato da una forte crescita del settore dei servizi. Tuttavia, l'agglomerato urbano è caratterizzato da marcate disparità geografiche. La crescita economica si è concentrata in gran parte nel centro storico della città. I sobborghi orientali, dove si concentra gran parte dell'offerta HLM (habitation à loyer modéré – case a canone d'affitto moderato), hanno sperimentato la crisi socio-economica e un calo di popolazione. La domanda di alloggi popolari è concentrata nei quartieri del centro città e nei comuni ad ovest, mentre i quartieri molto stigmatizzati situati nelle aree "pericentrali" del centro e nella periferia est soddisfano una bassa domanda di alloggi popolari.

Ecco perché la *Grand Lyon* ha beneficiato del programma nazionale di riqualificazione urbana per dodici quartieri integrati. Questi progetti dovrebbero aver rappresentato un investimento complessivo di 914 milioni di euro tra il 2007 e il 2011. L'Agenzia Nazionale incaricata di portare a termine il programma nazionale contribuirà con il 34% del bilancio totale. Gli enti locali copriranno il 45% (Regione, *Grand Lyon*, Comuni, Distretti) e le organizzazioni di edilizia sociale il 18%. A livello metropolitano, sono 5.400 le abitazioni pubbliche che sono state o che saranno distrutte e ricostruite in altri quartieri (2007-2013).

I risultati in termini di diversità abitativa sono molto diversi da un quartiere all'altro. In alcuni di essi, i proprietari immobiliari hanno beneficiato di vantaggi fiscali per costruire alloggi privati a prezzi accessibili per la classe media. Questi programmi hanno permesso alle famiglie locali di diventare proprietarie immobiliari (ma erano spesso le famiglie a garantire il social mix nell'edilizia pubblica) e hanno attirato la classe media proveniente da altri settori in cui non avevano trovato un'offerta adeguata ai loro redditi. In altre proprietà, la stigmatizzazione era così forte che nessuno ha accettato di correre il rischio della diversificazione residenziale. In questo caso, le famiglie più povere sono spesso rimaste nel quartiere, il che ha portato all'aumento della precarietà sociale interna.

Ci sono stati anche ulteriori risultati. Lo sviluppo dei progetti di rinnovamento urbano ha stabilizzato le partnership tra gli enti locali, gli enti proprietari di case popolari, le banche e i proprietari immobiliari (solo in alcuni casi). Ma, nonostante la retorica, di fatto la partecipazione della comunità ai progetti di

rigenerazione è spesso stata marginale. E' possibile addurre una serie di spiegazioni per questo, tra cui la natura tecnocratica dell'apparato statale francese e del settore abitativo, anche a livello locale, e la ricerca e l'acquisizione di potere personale da parte dei sindaci locali.

Sviluppo di abitazioni private a costi accessibili

Incoraggiare la costruzione di abitazioni private a costi accessibili rappresenta un nuovo obiettivo delle politiche locali e nazionali. A livello nazionale sono stati elargiti prestiti di incentivazione (a tasso zero) in collaborazione con le banche. A livello locale, le autorità hanno dato contributi alle famiglie per aiutarle a diventare proprietarie immobiliari, o hanno venduto terreni a prezzi più bassi di quelli di mercato se gli operatori immobiliari avessero incluso alloggi a prezzi accessibili nel progetto.

Questo tipo di azioni non è sempre stato accettato dai politici, riluttanti ad aiutare le famiglie a diventare proprietarie immobiliari con il denaro pubblico.

Risultati e limiti della politiche abitative correttive

Nella *Grand Lyon* la mobilitazione pubblica per l'edilizia popolare ed economica ha prodotto risultati tangibili. Nel 2011, è stata finanziata la costruzione di 3450 locali pubblici. Di queste, 2.650 unità sono state destinate come case popolari per le famiglie povere e molto povere.

I risultati in termini di una migliore ripartizione di edilizia residenziale pubblica tra i diversi settori della Grand Lyon sono meno evidenti. L'edilizia residenziale pubblica esistente è localizzata soprattutto a Lione e nei comuni della parte est della *Grand Lyon*. Ma, di recente, si registra la costruzione di case popolari anche nei comuni occidentali, anche se i risultati reali in termini di ridimensionamento spaziale saranno osservati solo sul lungo periodo. Per il periodo 2011-2017, il *Programme Local de l'Habitat* si è prefissato l'obiettivo di costruire il 50% delle nuove case popolari nel centro della *Grand Lyon*, il 25% nella parte est e il 25% nella parte ovest.

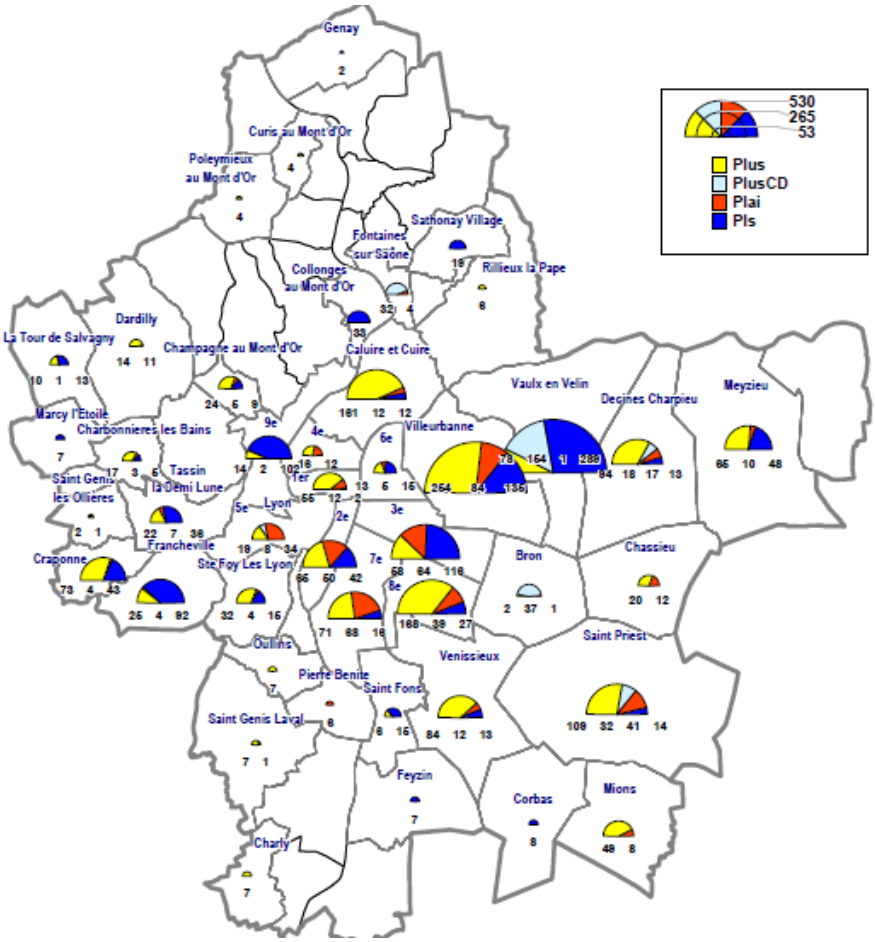


Immagine 4.2 - La localizzazione dei nuovi progetti di edilizia popolare pubblica finanziati nel 2008, Grand Lyon
Fonte: DDT du Rhône

Considerando gli effetti delle politiche abitative correttive, possono però essere individuati due limiti:

- il bisogno reale di alloggi popolari è ancora di gran lunga superiore alla loro disponibilità. Per ogni casa popolare che viene attribuita, vi sono cinque o sei famiglie che non vedono la loro domanda soddisfatta. Nel 2009 nella *Grand Lyon* sono state registrate 5000 richieste di case popolari (solamente 2.500 nuove abitazioni popolari erano adeguate al livello dei redditi dei richiedenti). Non è solo un problema di accesso alle case popolari: la mobilità residenziale delle famiglie che già vivono in una casa popolare è bloccata.

- I canoni d'affitto e i costi sono aumentati rendendo sempre più difficoltosa la mobilità residenziale per la classe media. A titolo di esempio, nel 1990 il 50% delle abitazioni private in affitto aveva un canone d'affitto <5 € / m². All'inizio del 2000, ciò valeva ancora solo per il 5% delle abitazioni. Le politiche locali non hanno avuto effetti a livello macro perché le evoluzioni globali dipendono da fattori nazionali e internazionali (gli incentivi fiscali, le condizioni per i prestiti bancari, ecc.).

3.3 Il distretto di Gerland, un progetto urbano integrato di sviluppo economico e sociale

Il quartiere di Gerland è il sito di un grande e composito progetto di trasformazione urbana, che risale agli inizi degli anni '80. Si trova a sud del Comune di Lione e copre un'ampia parte del 7° distretto (*arrondissement*), per una superficie totale di 700 ettari. Ha l'interessante caratteristica di essere un ex quartiere operaio, con la vocazione a mantenere questa componente popolare combinandola con l'avvento di nuove famiglie attratte dal nuovo sviluppo nel settore dell'hi-tech, nel terziario e nelle attività di istruzione superiore. Rispetto a progetti di maggior vanto, come *Confluence*, un emblematico grande progetto di sviluppo su vasta scala, o *La Duchère*, un ampio progetto di riqualificazione che mira alla realizzazione di un imponente complesso abitativo popolare, quello di Gerland è molto più discreto. Tuttavia, si tratta di un interessante tentativo di unire le misure abitative volte al mantenimento degli abitanti della classe operaia a quelle per lo sviluppo economico.

Sin dagli anni '80, Gerland ha subito un'intensa trasformazione urbana, guidata dalla riconversione di siti industriali dismessi, legati ai settori della logistica, dei trasporti, delle strutture portuali e ad altre industrie (Budin, 2011). Tra il 1974 e il 1979, una serie di eventi ha reso disponibili ampie aree di spazi urbani liberi (lo spostamento del macello fuori della città, l'abbandono da parte dell'esercito di un'area libera, la chiusura di un impianto di trattamento dei rifiuti). Decisiva, infine, è stata la decisione del Ministero della Pubblica Istruzione di trasferirvi un ramo della prestigiosa *Ecole Normale Supérieure* di Lione: ciò ha dato impulso a un processo di ripensamento di tutta l'area, portato avanti congiuntamente dal Comune di Lione, dalla *Grand Lyon* e dalla Camera di Commercio locale. Già nel corso degli anni '80 l'area era stata individuata come potenziale sito industriale e scientifico, ed erano stati lanciati un *Technopôle Plan* insieme ad operazioni di rinnovamento urbano.

Il distretto di Gerland conta oggi 2.000 aziende per circa 20.000 posti di lavoro, il 25% in industrie high-tech, tra cui il distretto industriale di rilievo mondiale (*pôle de compétitivité*) nel settore dei vaccini e della diagnostica, Lyonbiopôle (Alizé Pharma, Becton Dickinson Francia, bioMérieux, ImmunID, Merial, Sanofi Pasteur ecc), 30 laboratori di ricerca (sia pubblici che privati), l'*Ecole Normale Supérieure* de Lyon (ENS), che conta 3000 studenti e circa 2000 tra ricercatori e dipendenti universitari. Il quartiere è caratterizzato da una struttura sociale mista, derivante dalla combinazione di abitanti di classe medio-bassa con l'arrivo di nuove famiglie, prevalentemente di classe media, e studenti. Negli ultimi anni la popolazione del quartiere ha visto una forte crescita (+18% tra il 1999 e il 2006, contro una media distrettuale del 12%). Si contano attualmente 30.000 abitanti, e si prevede che nel 2020 si raggiungerà quota 40,000. A Gerland sono infatti in corso diversi progetti di sviluppo urbano, che coinvolgono una vasta gamma di attori, sia pubblici, che semi-pubblici e privati (si veda la tabella sotto).

ZAC – zone di riqualificazione concertata	• Bon Lait (2007 – 2013): 1.500 appartamenti, 24 m2 di uffici per il terziario, 6.000 m2 di spazi commerciali e strutture scolastiche. • Girondin (2011- 2014): 1.700 appartamenti, 100.000 m2 di uffici per il terziario, 8.000 m2 di spazi commerciali locali. • Porte Ampère, project Lyon TechSud (2001 – 2012): zona industriale, 19 ettari. Impresario privato: GDF (Gaz de France) 70% e SERL (Grand Lyon) 30%. Esso comprende le sedi centrali delle aziende e un sito industriale e scientifico, il Gerland Technopark (Lazard Group). • Parc de Gerland (1990 – in corso): parco urbano, proprietà della Città di Lione e altri apparati (Scuole Secondarie Internazionali, sedi centrali di organizzazioni pubbliche e private, l'Agence de l'eau et de la méditerranée, Sanofis Pasteur).
Iniziative immobiliari private	• Girondin (75 Gerland) Fontenay (perlopiù abitazioni).
Trasporti e infrastrutture	• Un nuovo ponte, estensione della tramvia per raggiungere il quartiere Confluence sulla sponda opposta del fiume Rodano, estensione della metropolitana verso sud per raggiungere il comune di Oullins (2013).
Ricerca e Università	• *Institut de Recherche Technologique* (IRT) sull'infettivologia, promosso dal Lyonbiopôle, PRES *Université de Lyon et Grand Lyon*, che è parte del programma nazionale *Grand Emprunt*. • *Campus Charles Mérieux*, nell'ambito del programma Campus, per iniziativa dello Stato centrale.

Tabella 4.2 - Principali progetti in corso nel distretto di Gerland
Fonte: www.economie.grandlyon.com

Nel 1996 il Comune e la *Grand Lyon* hanno creato un'unità di gestione congiunta specializzata, denominata *Mission Gerland*, che è responsabile del coordinamento dell'intero progetto. La *Mission* è un dispositivo politico speciale, istituito per agevolare l'attuazione di grandi progetti strategici di sviluppo urbano, garantendo il coordinamento delle politiche di housing, di pianificazione e di sviluppo economico e sociale. *Mission Gerland* funge da mediatore fra la *Grand Lyon* e gli altri soggetti coinvolti nel progetto, gli enti locali (Comune, Regione, Stato centrale), le parti economiche e sociali, gli operatori immobiliari e gli abitanti.

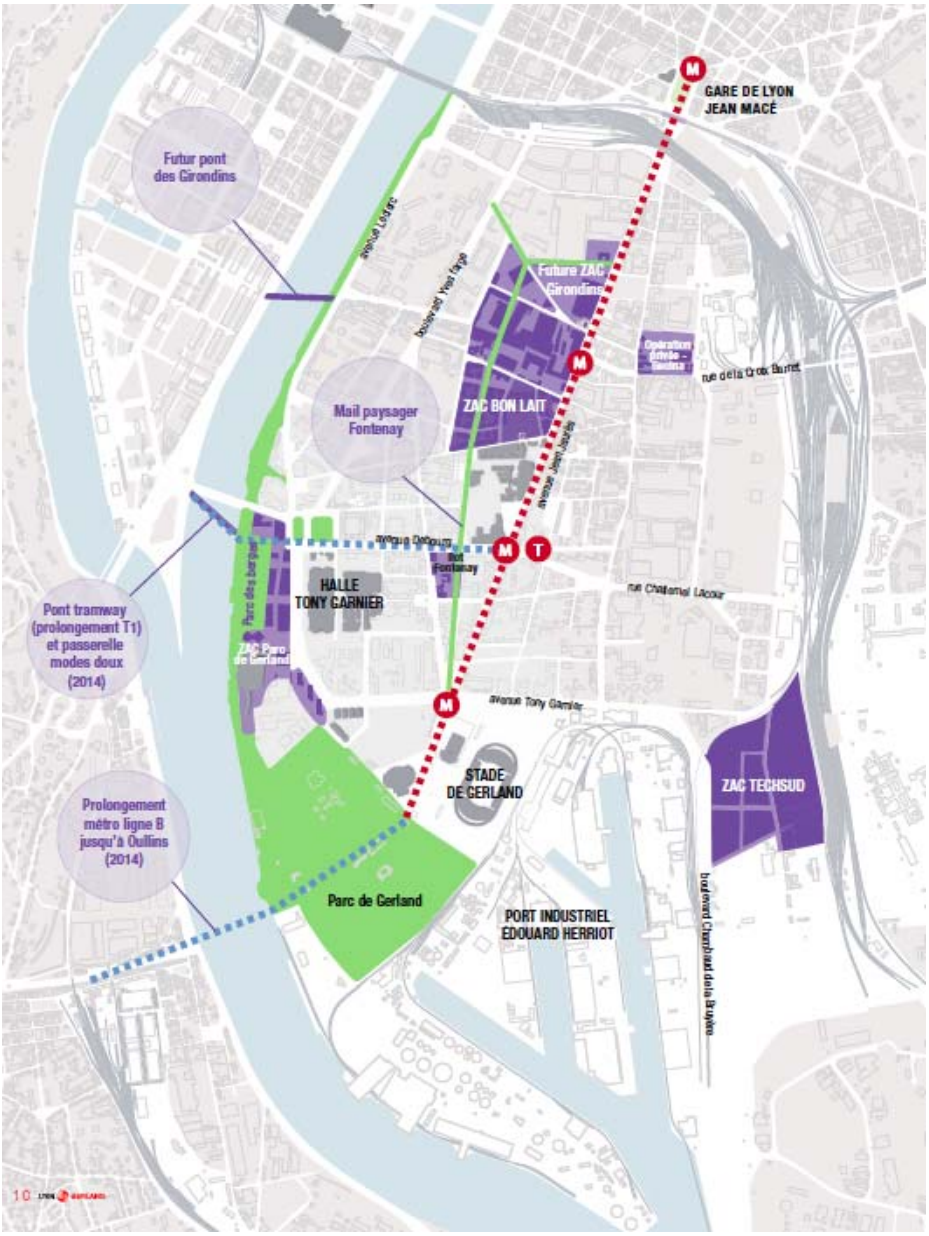


Immagine 4.3 - Progetti urbani in corso nel distretto di Gerland
Fonte: Mission Gerland.

Politiche sociali locali nel distretto di Gerland

Per realizzare i propri obiettivi, il Comune e la *Grand Lyon* hanno diversi strumenti politici. Uno di questi è il metodo *Zone d'aménagement concerte* (ZAC) creato dalla legge sulla pianificazione del 1967. Il metodo ZAC permette al governo locale o a un suo rappresentante, ad esempio un ente pubblico di sviluppo, di creare una zona speciale dove esso può espropriare o acquistare terreni, riorganizzare aree, costruire reti e vendere terreni a imprenditori immobiliari, in cambio della loro conformità a uno schema di pianificazione e della loro partecipazione al finanziamento di strutture pubbliche. Questo schema consente agli enti pubblici di accelerare il processo di sviluppo e di negoziare la partecipazione degli imprenditori

immobiliari alla progettazione di una zona specifica. Nel caso del progetto di pianificazione Bon Lait, lo schema ZAC ha permesso alla *Grand Lyon* di acquisire un terzo della superficie totale del perimetro e di conciliare la costruzione di alloggi privati al prezzo di mercato (cioè 4000 euro/m2) con la costruzione del 30% di alloggi popolari (la media per la città di Lione è del 19%).

Il *Contrat Urbain de Cohésion Sociale* (CUCS) è un altro strumento cui il governo locale può ricorrere al fine di mantenere la coesione sociale a livello di quartiere. Sviluppato nel quadro della versione francese delle politiche di sviluppo urbano, la cosiddetta *Politique de la Ville*, il CUCS è uno strumento misto di integrazione sociale che unisce l'housing, l'assistenza sociale e le politiche per l'occupazione. In concreto, si tratta di un elenco di azioni negoziato ogni sette anni tra gli enti locali e lo Stato centrale e implementato da un gruppo di lavoro locale su un perimetro territoriale specifico.

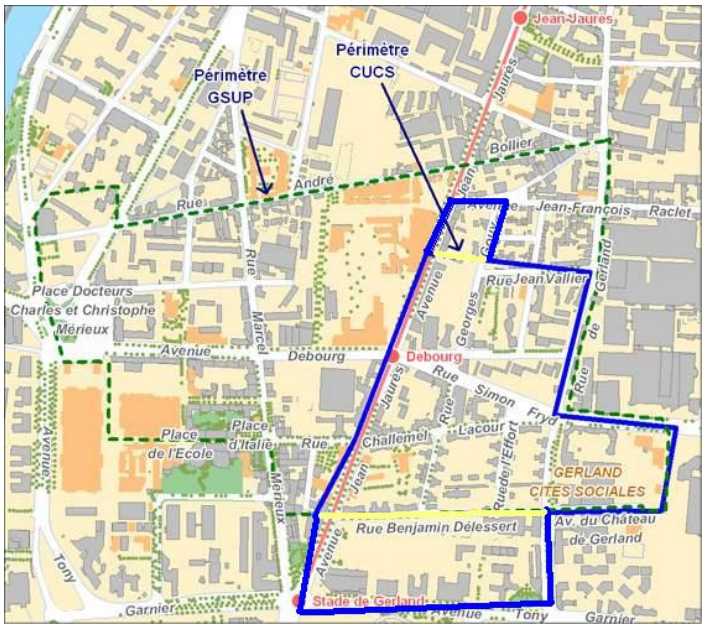


Immagine 4.4 - Contrat urbain de cohésion social (CUCS) – Gerland Cités Scolaires
Fonte: VdL

La zona CUCS del distretto di Gerland conta 5.200 abitanti, vale a dire l'8% della popolazione del 7° distretto. Il nord e la parte centrale della zona CUCS sono relativamente eterogenei, mentre l'area sud-est concentra il 40% del patrimonio abitativo popolare di tutto il distretto di Gerland, compresa l'area di edilizia popolare chiamato *Cité des Jardin* (520 unità). Questa zona, chiamata *Cités scolaires*, corrisponde al cuore del quartiere storico della classe operaia, ed è comunemente considerata come isolata e divisa dal resto del quartiere, poiché concentra situazioni precarie e tensioni tra generazioni. I problemi principali riguardano la disoccupazione giovanile e l'invecchiamento della popolazione, oltre a problemi sanitari e di isolamento sociale.

Come già detto, Gerland è stato investito da grandi trasformazioni urbane ed economiche, e ha visto la sua popolazione crescere velocemente negli ultimi dieci anni. Il CUCS mira quindi a migliorare l'integrazione degli abitanti delle *Cités scolaires* nella vita sociale ed economica del quartiere, favorendo l'armonizzazione dei processi in corso con il tessuto storico sociale. Il piano d'azione del CUCS per il 2012 si

concentra su due principali interventi: 1) “l’aprirsi” della zona per mezzo delle politiche abitative (favorendo la diversificazione dell’offerta), lo sviluppo di attività commerciali vicine e l’incoraggiamento di iniziative di partecipazione sociale e cittadine; 2) l’inserimento economico e sociale della popolazione giovanile, attraverso lo sviluppo di azioni specifiche nel campo dell'educazione giovanile (3-16), la formazione professionale e l’orientamento al lavoro[23]. Nel 2004 è stato creato un polo di servizi, raggruppando diverse associazioni locali che forniscono servizi di integrazione e di assistenza economica, giuridica e sociale. Oltre che ad un’unità territoriale di MDEF, Lione di recente si unisce al polo di servizio e alla *Mission Local*, e nuove azioni sono state avviate. Per esempio, è stato firmato un accordo speciale tra delle scuole secondarie e alcune PMI di LyonBiopole al fine di promuovere il tirocinio professionale per gli studenti locali.

3.4 Risultati ed effetti socio-economici

Il caso del progetto Gerland ha il vantaggio di mettere chiaramente in luce i principali strumenti utilizzati dai governi locali francesi in generale e dalle autorità di Lione per affrontare i problemi di riqualificazione e di coesione sociale su scala di quartiere. Gli strumenti principali sono l’edilizia sociale e le misure di pianificazione. La coesione sociale è vista come una questione legata al mantenimento della presenza di alloggi a prezzi accessibili. Per raggiungere tale obiettivo, vengono utilizzati il sostegno agli enti di edilizia sociale, le misure giuridiche, le misure di intervento sociale localizzato e la zonizzazione. La peculiarità del progetto Gerland è forse l’enfasi posta dai responsabili politici sulle misure di sviluppo economico. Sono stati compiuti sforzi per mantenere la presenza di industrie leggere, artigianato e piccoli negozi. Per lo stesso motivo, sono stati fatti dei tentativi per adeguare la forza lavoro locale allo sviluppo di nuove attività nei settori d’avanguardia.

È ancora troppo presto per valutare l’efficacia di tali misure. Ci si può chiedere, ad esempio, se il mantenimento di una popolazione operaia sia durevole. In effetti, il distretto di Gerland si trova vicino al centro della città ed è quindi molto probabile che vi si verifichi un aumento degli affitti e dei prezzi delle case. Si può credere che la presenza di una quota di alloggi popolari possa essere una garanzia contro la gentrificazione, ma lo stato di un’abitazione è una cosa, chi la abita è un’altra. La decisione di attribuzione può davvero avere un forte effetto di “selezione sociale”.

[23] Ville de Lyon, CUCS Cités Scolaires, Priorités pour la programmation financière de 2012.

4. Strategie di protezione/promozione di lavori di "buona qualità"

4.1 Un groviglio di funzioni e attori, con un ruolo di impulso del Consiglio Regionale

L'occupazione è sempre stata una prerogativa nazionale (*competence régalienne*), fino ai primi anni '90, quando è iniziato un processo incrementale di *territorialisation*, che ha riguardato particolarmente le politiche occupazionali attive (Berthet, 2010). Tuttavia, è solo dal 2000 che le autorità locali si sono sentite più legittimate a intervenire nell'inserimento economico e nelle politiche per l'occupazione, in particolare nel quadro della *contractualisation* (*Contrat de Plan Etat-Région*). Il processo di territorializzazione delle politiche per l'occupazione attiva e di inserimento socio-economico si è sviluppato in due direzioni: un trasferimento di funzioni dallo Stato centrale a servizi nazionali sul territorio e agenzie, e un decentramento e una delega agli enti locali (Regioni, *Départements* e Comuni). Questo doppio processo si è basato sull'attivazione degli attori locali e sull'adeguamento degli strumenti ai territori, seguendo le idee politiche classiche di approccio allo sviluppo locale di negoziazione e di mobilitazione, al fine di facilitare l'emergere di una strategia collettiva di occupazione territoriale. Tuttavia, i risultati hanno ampiamente disatteso le aspettative politiche delle riforme successive: il panorama attuale della politica locale per l'occupazione è infatti caratterizzato da un elevato grado di frammentazione e differenziazione territoriale. Un intreccio di diversi interventi caratterizza l'occupazione e le politiche economiche di inserimento socio-economico: le politiche nazionali coesistono con quelle locali, e l'autonomia locale di intervenire in questo settore dipende in larga misura dai contesti locali, politici e istituzionali (Balmary, 2006). I comuni sono stati associati al piano locale per l'inserimento occupazionale (PLIE, *Plan local d'insertion emploi*) (v. infra § 3.2). Inoltre la gestione del salario minimo, denominato RSA (*Revenu de Solidarité Active*), è stata affidata ai *Départements*. Tuttavia, il livello regionale è emerso come un livello di coordinamento, in particolare per la formazione professionale (legge del 1993), il dialogo sociale e il sostegno economico alla creazione di nuove imprese.

Ciò è particolarmente vero nel caso della regione Rodano-Alpi, il cui Consiglio Regionale ha chiaramente mostrato una forte azione deliberativa nell'ambito dell'occupazione, integrandolo sin dal 2005 al centro della strategia di sviluppo economico[24]. L'azione economica regionale si articola intorno allo sviluppo locale con la promozione di "lavori di prossimità" e delle cosiddette *activités présentielles,* e il supporto industriale (principalmente promuovendo le economie di agglomerazione e di sviluppo per le PMI) (Durand, 2010). A questo proposito, il problema dell'occupazione non occupa un posto di secondo piano; al contrario, esso è concepito come un principio guida dell'azione regionale per il sostegno all'industria e ai territori. La Regione Rodano-Alpi persegue una strategia di sviluppo economico e di occupazione integrata e coesa, grazie alle sue funzioni in materia di formazione professionale e di negoziazione sociale con i sindacati e le organizzazioni professionali. Questo orientamento, che tende alla stabilizzazione dei posti di lavoro (*securisation de l'emploi*), si manifesta in particolare nel caso delle PMI che operano in subappalto, che risentono della concorrenza e della fluttuazione dei mercati. Il problema

[24] Questo impegno è stato riconfermato per il periodo 2011-2015, come indicato nella strategia regionale per l'economia e l'innovazione (*Stratégie régionale du développement économique et de l'innovation, 2011-2015*).

dell'occupazione verte intorno al concetto di "occupabilità" e si declina in due dimensioni, ovvero la conservazione e la stabilizzazione nel tempo, e il miglioramento delle condizioni generali di lavoro:

"L'idea principale è di abbinare le prestazioni aziendali e la stabilizzazione delle carriere professionali: vale a dire "no" alle rotture, continuità del corso e qualità del lavoro per quanto riguarda il tipo di contratto (a tempo pieno, se corrisponde alla scelta del dipendente), e contratto fisso, con un regolare accesso alla formazione. La chiave per mantenere l'occupazione è avere accesso alla formazione ed essere sempre occupabili. Pertanto l'idea centrale è quella di sviluppare l'occupabilità, unendo il concetto di sostenibilità alla qualità dei posti di lavoro." (Int. no. 3).

L'impatto della crisi ha in qualche modo influenzato l'impegno regionale per l'occupazione, rafforzando e legittimando il suo corso. Come avremo modo di mostrare, la maggior parte degli interventi regionali e degli strumenti politici per promuovere e salvaguardare l'occupazione è antecedente alla crisi economica del 2008.

Grand Lyon: mancanza di un'azione esplicita per l'occupazione e maggiore attenzione verso le prestazioni delle aziende high tech

Per quanto riguarda gli organismi intercomunali (*communautés urbaines*), essi non hanno come competenza obbligatoria di occuparsi del problema dell'occupazione. I governi urbani intraprendono azioni di promozione delle politiche sociali ed economiche per favorire un buon livello di occupazione solo in presenza di una forte volontà politica, o come conseguenza di una crisi occupazionale particolarmente drammatica. Nel caso dell'agglomerato di Lione, non vi è nessuna di queste condizioni. Da un lato, non vi è alcuna esplicita volontà politica di gestire le politiche per l'occupazione e, dall'altro, gli effetti della crisi economica hanno intaccato solo parzialmente le performance economiche e l'occupazione nella regione urbana, come illustrato nell'introduzione.

Nel corso degli ultimi vent'anni, il modello di sviluppo della città è stato dominato da un orientamento forte e quasi univoco verso la competitività territoriale e l'attrattività urbana, che ha influenzato e permeato diversi ambiti di politiche. Per quanto riguarda lo sviluppo economico, la *Grand Lyon* è caratterizzata da un'ampia azione autonoma (Cours de Comptes, 2007)[25]: a partire dalla metà degli anni '90 è stata portata avanti una strategia globale di sviluppo economico, in gran parte ispirata all'agenda di Lisbona per quanto riguarda l'innovazione e la società della conoscenza. La strategia economica della *Grand Lyon* è rivolta principalmente alle esigenze delle imprese e allo sviluppo delle industrie (in particolare nel settore high tech), e manca di una strategia esplicita e proattiva per promuovere e proteggere l'occupazione, in particolare nei settori industriali più tradizionali (Cfr. nostre interviste no. 6 e 9) .

[25] Questa è una caratteristica specifica dell'agglomerato di Lione ed è strettamente legata alla precoce affermazione della questione della competitività nell'agenda urbana negli anni '70. In altri contesti urbani, le *communautés urbaines* non hanno una strategia economica così ben radicata, legittimata e organizzata, limitandosi alla pianificazione urbana e basandosi in gran parte sull'intervento regionale anche per la parte economica.

Pertanto, la questione dell'occupazione è intesa dal punto di vista della promozione della competitività territoriale attraverso la promozione di specifici settori industriali importanti. A questo proposito, la politica dei *pôles de competitivité* ha fortemente contribuito alla istituzionalizzazione di questo approccio. La *Grand Lyon* ha colto l'occasione e ha contribuito fortemente alla creazione dei *poles*, facilitando la collaborazione e il dialogo tra università e imprese locali. Al giorno d'oggi, essa è pienamente coinvolta nella governance politica dei poli, grazie alla figura del Presidente Gérard Collomb. Tuttavia, va notato che la riflessione politica e tecnica sull'eccellenza e sulle industrie leader è antecedente al 2005. Già nel 2002, la *Grand Lyon* aveva promosso un piano d'azione, basato su una serie di analisi statistiche e di focus group con i rappresentanti delle comunità di business, volto a individuare i settori chiave del territorio (in termini di valore aggiunto e di occupazione prodotta) al fine di riorientare i propri sforzi e di ristrutturare la strategia economica. Il risultato delle analisi e della consultazione con le imprese è stato sintetizzato in un documento programmatico economico, chiamato *Schéma Développement économique* (SDE). Tale documento identifica chiaramente le principali industrie che hanno poi ricevuto la denominazione nazionale di *pôles de competitivité*, insieme ad altri settori tradizionali che costituiscono la spina dorsale dell'economia di Lione. Per quanto riguarda le industrie leader, Lione conta due distretti industriali di rilievo mondiale, vale a dire Lyonbiopôle per i vaccini e i diagnostici, e Axelera nella chimica ambientale, e tre poli nazionali: Lyon Urban Trucks and Bus per l'industria automobilistica e dei trasporti, Imaginove per i prodotti audiovisivi e Techtera nella produzione tessile tecnica. L'orientamento della politica economica verso alcuni settori chiave è stato accompagnato dalla ristrutturazione dei servizi su misura, appositamente rivolti alle società appartenenti alle industrie dei poli.

Negli ultimi due anni, dopo la crisi economica, è emersa una grande preoccupazione per le industrie in declino come conseguenza di un dibattito interno alla *Grand Lyon* alimentato da ambienti tecnici e da alcuni vicepresidenti. In particolare, la *Grand Lyon* ha svolto un ruolo fondamentale nell'evitare che la Bosch chiudesse un impianto storico a Venissieux, favorendo la riconversione in nuove produzioni. Tuttavia, si tratta più di una questione di interventi sporadici e *ad hoc*, non supportati da una tabella di marcia comune e condivisa per la gestione e la stabilizzazione dell'occupazione nel territorio. I mutamenti nel tessuto economico e di orientamento nazionale[26], portano la *Grand Lyon* a prestare particolare attenzione alle aziende di medie dimensioni, le cosiddette ETI (*Entreprises de taille intermediaires*). Queste società sono quelle che hanno le migliori prestazioni nella *Grand Lyon*. Esse sono di solito a conduzione famigliare e sono molto diversificate in termini settoriali. Dal momento che si trovano in un ciclo di crescita, di solito hanno bisogno di risorse umane, perlopiù di junior executive nei settori IT, commerciale e di export[27]. La strategia di marketing della *Grand Lyon* per attirare giovani lavoratori altamente qualificati segue perfettamente questa domanda e favorisce dunque lo sviluppo di tali società. Inoltre, di recente, si sta perseguendo una strategia di attrazione di dipendenti pubblici e di strutture (servizi nazionali pubblici

[26] La svolta della politica economica nazionale per le PMI è stata condotta principalmente attraverso l'espansione di una società pubblica, l'OSEO, che interviene in diverse azioni (innovazione e supporto a R&S, la concessione di garanzie bancarie e di credito, gestione del rischio) e che si rivolge in particolare alle PMI. Dopo la crisi finanziaria globale del 2008, l'azione di OSEO si è riorientata a favore delle cosiddette ETI (*Entreprises de taille intermédiares*) (imprese di medie dimensioni).

[27] È importante sottolineare che le dirigenze e le posizioni intermedie non si riferiscono a servizi altamente specialistici e di valore aggiunto per le imprese, come la consulenza finanziaria, di controllo e di gestione, ma sono più legate al business, e tipici delle imprese di medie dimensioni in una prima fase di crescita e di espansione del ciclo.

decentrati). Ancora una volta quest'azione riguarda principalmente le cosiddette *professions intermédiaires* (le professioni intermedie) e i dirigenti.

Se si considerano i dati sull'occupazione, non sorprende constatare che il problema dell'occupazione non ha impegnato la strategia economica della *Grand Lyon*. L'area di Lione è infatti caratterizzata da un basso livello di disoccupazione, molto vicino alla media nazionale (11,2 nel 2009), e in calo tra il 1999 e il 2009 (dal 12,6% al 11,7%). Questo dato è leggermente superiore alla media regionale, rispettivamente dell'11,1% nel 1999 e del 9,8% nel 2009 (Insee).

La specializzazione della struttura occupazionale verso posizioni intermedie e di dirigenza si riflette anche nella composizione della categoria dei disoccupati. Quest'ultima presenta infatti una percentuale più alta di lavoratori altamente e mediamente qualificati (14%) rispetto alla media regionale (7%) (i dati sono aggiornati al 2012, fonte MDEF Lyon). Se si analizza la qualità dei posti di lavoro (cfr. tabella sottostante), essi sono per lo più stabili (l'84% delle persone è in possesso di una posizione di lavoro subordinato). Ciò è dovuto alla natura molto protettiva e garantista del regime del lavoro francese. Anche se il contratto a tempo determinato e il lavoro autonomo "mascherato" sono fenomeni ancora marginali, la crisi attuale sta intensificando il peso dei contratti non convenzionali.

Forza lavoro (dai 15 anni in su)					
Totale	544.334	*100,00*	**Condizione**	**Totale**	**%**
Dipendenti	490.431	*90,10*	Funzionari pubblici e contratti a tempo indeterminato (CDI)	411.400	*3,89*
			Contratto a tempo determinato (CDD)	49.553	*10,10*
			Interinale (lavori stagionali)	11.990	*2,44*
			Lavori socialmente protetti	4.037	*0,82*
			Tirocinio e apprendistato	13.450	*2,74*
Non dipendenti	53.903	*9,90*	Autonomo	27.588	*51,18*
			Datore di lavoro	25.339	*47,01*
			Aiuto famigliare	976	*1,81*

Tabella 4.3 - Status e condizioni di lavoro della forza lavoro (dai 15 anni in su), 2009, CU Grand Lyon
Fonte: nostra elaborazione INSEE, Dati locali, 2009.

Gli effetti della crisi sull'agenda urbana sembrano essere molto limitati: non si è verificato alcun cambiamento significativo nel dibattito pubblico e politico sulla competitività e la coesione sociale. Ciò è dovuto in parte al fatto che il tasso di disoccupazione è aumentato lentamente, ma anche come conseguenza di una deliberata strategia per attirare nel territorio nuovi residenti, specialmente altamente qualificati. Solo molto recentemente (2012), possono essere osservati alcuni deboli segnali di un «cambiamento morbido» nell'agenda urbana per le questioni sociali legate allo sviluppo economico e alla competitività cittadina. Si può apprezzare un rinnovato interesse per gli effetti sociali della crisi e più in generale per la valenza sociale delle politiche economiche, grazie alle pressioni politiche e delle lobby dei vicepresidenti degli agglomerati della *Grand Lyon*, che hanno lottato per una "nuova svolta sociale" della politica economica della *Grand Lyon*[28]. Il lancio di una sorta di Stati Generali dell'occupazione è fortemente sostenuto da alcuni vicepresidenti e membri del consiglio della comunità intercomunale. Una recente iniziativa, l'organizzazione di una conferenza pubblica sull'occupazione e la formazione locale (*1ère Conférence Locale Emploi Formation*, 19 settembre 2012), promossa da MDEF Lione e dal Consiglio Regionale, potrebbe essere letta come il primo segno di un nuovo interesse pubblico e politico per il problema dell'occupazione. Nonostante queste nuove iniziative, difficilmente l'occupazione potrebbe essere percepita come un obiettivo dominante capace di impegnare e guidare in modo completo e continuativo le politiche urbane della *Grand Lyon*. L'azione della *Grand Lyon* per l'occupazione ha una chiara inflessione per la promozione e l'attrazione di lavoratori altamente qualificati ed esperti. La questione dell'occupazione si innesta su un'interpretazione sociale, ed è naturalmente legata ai problemi sociali che interessano le persone scarsamente qualificate, non in grado di costruire il proprio percorso di carriera, di solito provenienti dai quartieri ZUS (*zone urbaines sensibles*). Come discusso in letteratura, i problemi del lavoro sono molto complessi e vanno oltre la classica distinzione tra posti di lavoro pagati bene e quelli sottopagati. Così, la strategia economica da un lato è guidata principalmente da preoccupazioni di attrattività e di competitività, mentre dall'altro mostra una visione semplicistica e limitata della questione dell'occupazione, nonostante l'esistenza di un quadro regionale che ne sottolinea la centralità. Questa situazione suscita una reale preoccupazione per la disarticolazione esistente degli obiettivi di competitività e di occupazione e il recepimento delle ampie direttive politiche regionali sull'occupazione su scala urbana.

4.2 Contenuti delle politiche

In questa sezione verranno presentati alcuni interventi promossi a livello urbano il cui obiettivo esplicito è proteggere e promuovere l'occupazione. La mancanza di un'agenzia metropolitana o di un servizio inter-comunale specifico, incaricato di misure sociali e per l'occupazione, rende la policy community molto frammentata e variegata in termini di attori, strumenti e territori. Nell'agglomerato amministrativo della *Grand Lyon* vi è un intreccio delle politiche nazionali, regionali e comunali, e dei fornitori di servizi. A questo scopo, identifichiamo tre ambiti principali di intervento (si veda la tabella sotto): stabilizzazione dell'occupazione e formazione professionale, imprenditorialità e innovazione, e politiche di attivazione per l'occupazione.

[28] Rapport Assemblée Générale de l'Association UniEst, 5 juillet 2012, intervention Jean-Luc Martinez. Intervista no. 5.

Politiche di promozione e protezione dell'occupazione	Strumento	Promotori del progetto	Associati	Esecutori
A) Stabilizzazione occupazionale / Formazione professionale (management delle risorse umane, riconversione industriale e gestione della crisi)	COEF - Contrat Objectif Emploi Formation	Regione & DIRRECTE	Sindacati e business group	PRA
	FRAU - Fonds régionaux d'action d'urgence	Regione	CGPME, MEDEF, UPA	CGPME, MEDEF, UPA
	FRERA – Fonds régional pour l'emploi en Rhone-Alpes	Regione e OSEO		OSEO
	SECURIS'RA	Regione		Associazioni locali che gestiscono PLIE, (Uniest and Alliés)
	CTEF - Contrat territoriaux emploi formation	Regione	Comuni	Associazioni locali che gestiscono PLIE, (Uniest and Alliés)
	CARED - Contrat retour emploi durable	Regione		
	LVE - Lyon Ville de l'entrepreneuriat	Grand Lyon, Regione & CCI	Sindacati, PRES, Università, OSEO, Caisse de Dépots, e altri.	Network di 44 partner
B) Imprenditorialità / Innovazione e R&S (trasferimento tecnologico, creazione di start up)	Incubatori e BIC : Novacité and Créalys	CCI; PRES Université de Lyon	Grand Lyon, Regione, Europa, Grande Lione, Regione, Ministero dell'Istruzione e della Ricerca	
	Network di imprenditori economici	Grand Lyon		
	Poles de compétitivité	DIRRECTE , Ministreri del CIADT, aziende e università	Regione, Grand Lyon	
	Distretti regionali	Regione, azione e univesrità	Grand Lyon	
C) Politiche di attivazione (tutoring, attività integrative)	MDEF – Maison de l'emploi et de la formation	Stato Centrale, Città di Lione, Pôle emploi	Mission Locale, Rodano-Alpi Regione, Dipartimento del Rodano, Grand Lyon, Lione CCI e Chambres des metiers	
	PLIE – Plans locaux insertion par l'économique	Comuni e gruppi di comuni (Grand Lyon)		Associazioni, (Uniest and Alliés)
	Missioni locali	Stato Centrale & comuni		Associazioni, GIP

Tabella 4.4 - Politiche di promozione e protezione dell'occupazione nell'area della Grand Lyon
Fonte: nostra elaborazione da Crouch et al. (2001) basata su interviste con attori locali e documenti di analisi delle politiche.

Stabilizzazione occupazionale e formazione professionale

L'espressione francese "*sécuriser l'emploi*" indica una grande varietà di attività il cui obiettivo finale è quello di preservare, stabilizzare e garantire l'occupazione. Queste attività sono ovviamente strettamente correlate alle trattative con i sindacati e le imprese. Il Consiglio Regionale ha assunto e progressivamente intensificato il suo ruolo in questo settore dal 2005 con lo sviluppo di un gran numero di dispositivi di politiche e di un servizio specifico affiliato al Dipartimento di Economia, denominato METIS (*Mutation Emploi Territoire Innovation Sociale*). La stabilizzazione occupazionale viene perseguita attraverso una forte articolazione con la formazione professionale, che tra l'altro è una prerogativa regionale, seguendo l'idea "*former plutôt que chômer!*" ("Formazione, non sussidio di disoccupazione!"). La maggior parte delle misure legate alla stabilizzazione del lavoro e alla formazione professionale è antecedente alla crisi economica del 2008. Dal 2008 non è stata introdotta alcuna particolare innovazione politica (in termini di nuovi prodotti): gli strumenti politici esistenti sono invece stati potenziati e adattati alle mutate condizioni. A questo proposito, l'unica eccezione è l'introduzione di fondi specifici per il management strategico e aiuti alle imprese (in particolare alle piccole, medie e piccolissime imprese) con problemi di occupazione, rispettivamente il FRAU - *Fond regional d'action urgence* (fondo regionale per le emergenze) e il FRERA - *Fond regional pour l'emploi en Rhone-Alpes* (fondo regionale per l'occupazione).

Con l'eccezione di queste due misure, messe in atto per fare fronte alle crisi industriali, la congiuntura economica ha portato a un processo di innovazione dei procedimenti e delle pratiche tra gli attori esistenti, attraverso l'intensificazione e la messa a punto di nuove partnership. Come già detto, il Consiglio Regionale combina un doppio approccio, a base industriale e territoriale. L'azione a base territoriale viene realizzata attraverso i *CTEF – Contrats territoriaux emploi et formation (Contratti locali per l'occupazione e la formazione***)**, il cui obiettivo principale è di impostare un'azione territoriale e coerente in materia di occupazione e formazione a livello intercomunale. Nella regione ci sono attualmente 27 CTEF, e tre nell'agglomerato di Lione (Lione centro e nord, sud-est e Rodano Sud e Ovest). Essi sono gestiti da associazioni locali (come UniEst e Allisè) e dalla *Maison de l'emploi et de la formation*. I CTEF finanziano la formazione e le iniziative locali per lo sviluppo di capacità e competenze, mobilitando una notevole quantità di risorse finanziarie (nel caso della parte orientale Lione, il CTEF n. 18 St Pries è di circa 2 milioni di euro all'anno).



Immagine 4.5 - Suddivisione regionale degli CTEF

Per quanto riguarda il sostegno all'industria, il CTEF cerca di influenzare la promozione di occupazione stabile e buona, garantendo un monitoraggio costante dell'evoluzione del mercato del lavoro e impegnandosi in attività che rafforzino il dialogo sociale tra i partner socio-economici, i sindacati e le imprese (in particolare quelle sub-appaltatrici). A questo riguardo, il COEF - *Contrat d'Objectif Emploi Formation* (Contratto di obiettivo per l'occupazione e la formazione) è il principale strumento per garantire, su un orizzonte temporale di tre anni, obiettivi condivisi e azioni coordinate per la formazione iniziale e continua in sette settori industriali: tessile, agricoltura, trasporti e logistica, pulizia, divertimento e audiovisivi, sport, hotel – ristorazione. Non sorprende che queste industrie siano le più soggette ai cicli stagionali e alle nuove forme di lavoro temporaneo. Nei settori della chimica e dell'industria plastica sono in fase di attuazione nuove forme contrattuali.

Inoltre, il Consiglio Regionale interviene in modo più puntuale e individuale attraverso strumenti speciali progettati per le persone in difficoltà di assunzione come conseguenza della mancanza di qualifiche o per motivi di discriminazione. Quello più conosciuto e utilizzato è il *Contrat d'aide au retour à l'Emploi Durable – CARED* (Contratto d'aiuto per tornare ad un'occupazione duratura). Il dispositivo è stato introdotto per la prima volta nel 2004. Oggi rappresenta una parte centrale dell'azione regionale per la tutela dell'occupazione. Sia i dipendenti che i datori di lavoro possono richiedere un CARED. Le associazioni locali per l'occupazione (MDEF, associazioni che gestiscono PLIE, ML, agenzie di *Pole emploi*) sono incaricate dell'esecuzione dei contratti CARED. Attraverso i fondi regionali è possibile finanziare le attività di

formazione e altre attività in modo che i lavoratori possano acquisire le competenze necessarie per occupare i posti di lavoro disponibili. La Regione finanzia le sessioni di formazione, mentre l'azienda coinvolta nel contratto è vincolata ad assumere il candidato su base permanente o attraverso contratti di formazione professionale.

Per quanto riguarda i distretti dell'high-tech e i *pôles de compétitivité*, il Consiglio Regionale è attualmente impegnato in attività per la promozione di nuovi contratti di performance, che vincolano i consigli delle aziende e dei poli a tenere traccia e a fornire dati dettagliati sulla qualità dei posti di lavoro creati. La politica dei *pôles de compétitivité* è spesso percepita come una politica progettata dagli ingegneri per altri ingegneri (Int. no. 9), e di conseguenza con una scarsa apertura all'ambiente sociale esterno al perimetro delle aziende associate. Inoltre, alcuni ricercatori hanno evidenziato la rara attenzione data alla qualità delle relazioni di governance e la precarietà che caratterizza i lavori nel settore R&S (Lamotte, Massit, 2009). Per quanto riguarda la governance dei poli, i sindacati e le associazioni imprenditoriali non sono associati ai membri del consiglio. Il loro funzionamento è criticato per la precarietà dei posti di lavoro che vengono creati, principalmente per quanto riguarda le attività di ricerca e sviluppo, e per la mancanza di una politica delle risorse umane per la sostituzione di lavoratori altamente qualificati una volta che il progetto è finito. A questo riguardo, il Consiglio Regionale ha recentemente sollevato un dibattito pubblico per meglio integrare la dimensione occupazionale nella strategia dei poli e per sottolineare l'importanza dello sviluppo di servizi di gestione delle risorse umane nei poli. *Imaginove*, il polo competitivo situato nella zona della *Grand Lyon* (comune di Villeurbanne) e specializzato in videogiochi, film tv, animazione e multimedia, fornisce assistenza specifica alle imprese nel settore delle risorse umane, per l'assunzione di collaboratori e dipendenti. La questione centrale riguarda i trasferimenti di competenze: dal momento che i contratti sono di solito legati a un progetto specifico, il servizio risorse umane del polo cerca di valorizzare il trasferimento di competenze, facendo corrispondere le esigenze delle imprese e delle persone che lavorano su specifici lavori con contratti finanziati dal polo. Il polo di Imaginove ha sviluppato una partnership specifica con i servizi regionali attraverso la realizzazione di SECURISE'RA IMAGE, una declinazione di un dispositivo regionale per la stabilizzazione occupazionale, adattata alle esigenze dell'industria creativa. SECURISE'RA è un servizio totalmente finanziato dal Consiglio Regionale, che fornisce consulenza sulla gestione delle risorse umane per le aziende, di fronte a esigenze specifiche di risorse umane e piani di ristrutturazione. La consulenza è incentrata su sei temi prioritari: reclutamento e integrazione, gestione del cambiamento, mobilità dei dipendenti, legislazione antidiscriminatoria per le assunzioni, gestione delle età e trasferimento dei *savoir faire*, gestione delle situazioni precarie dei posti di lavoro. SECURISE'RA si rivolge principalmente alle PMI e alle piccolissime imprese (90%); dal 2007, su tutto il territorio regionale, sono 1200 le aziende hanno fatto uso di questi servizi.

Imprenditorialità e innovazione

La promozione dell'imprenditorialità, intesa in un senso più ampio, non solo in termini di trasferimento tecnologico, è organizzata dalla *Grand Lyon* in collaborazione con la Camera di Commercio locale e con la Regione (tra gli altri), attraverso una rete chiamata **LVE – *Lyon Ville de l'entreprenariat* (Lione Città dell'Imprenditorialità).** L'iniziativa è stata lanciata nel 2002 e consiste in una rete di 44 partner associati (il numero è costantemente cresciuto nel corso degli anni) che sono impegnati in diverse attività di sostegno all'imprenditorialità, che ricevono l'etichetta "LVE". Essa è finanziata principalmente dalla *Grand*

Lyon (per il 78% del bilancio totale) e dalla Regione per un importo di circa 1 milione di euro all'anno, mentre la Camera di Commercio locale fornisce staff e personale. La *Grand Lyon* è responsabile della direzione e del coordinamento della rete. Circa il 50% del bilancio è dedicato alle attività di comunicazione, e il restante alla gestione dell'animazione e della qualità.



Immagine 4.6 - La rete dei partner LVE
Fonte: LVE

La rete LVE assicura una piena copertura territoriale su tutto l'agglomerato urbano e comprende organizzazioni altamente specializzate che operano nel campo della consulenza e del *coaching*, producono pilotaggi e test, seminano capitali e finanziamenti, incubazione, e servizi più classici del dipartimento economico comunale e di filiali territoriali della Camera di Commercio locale (si veda l'immagine sottostante). Vi fanno parte anche associazioni specifiche per l'imprenditoria femminile. L'obiettivo di LVE è quello di diffondere la cultura imprenditoriale e di assicurare servizi di alta qualità sulla base di procedure e norme comuni. I risultati di LVE sono molto positivi, con circa 10.000 persone che hanno fatto richiesta di iscrizione a una organizzazione della rete (2011). Il 40% di questi contatti porta alla creazione di nuovi business, mentre il 30% è in fase di prova. In totale, nel 2011, sono state create 14.500 aziende nel territorio della *Grand Lyon*, cioè su un quarto di tutto il territorio regionale. Il 60% delle persone accompagnate dalla rete LVE prima era disoccupato. Se è difficile valutare il reale contributo della rete LVE alla creazione di imprese, si potrebbe dire che il finanziamento costante, insieme alle attività di gestione della qualità e di ottimizzazione procedurale, rivelano un elevato investimento degli enti locali in questo campo e che ciò ha indubbiamente aumentato la coscienza e la cultura collettiva intorno all'imprenditorialità (oltre 23.000 persone hanno visitato il sito LVE e 3000 hanno effettuato una autovalutazione del loro progetto on line)[29]. Va notato che la maggior parte della gente che si rivolge ai

[29] LVE, 2011, Bilan et perspectives, Baromètre de satisfaction.

servizi LVE è abbastanza esperta e adulta (spesso si tratta di pensionati che vogliono creare una nuova società di consulenza). Tuttavia, come spiegheremo in dettaglio nella sezione successiva, è stato messo in atto uno sforzo per aprire questi servizi a nuovi target, per lo più ai giovani (con un servizio specifico per gli studenti) e alle persone senza esperienza (in materia di imprenditorialità) che vogliono provare questo percorso di carriera. A questo riguardo, un nuovo piano d'azione è stato recentemente adottato per il 2012-2014, che mira a integrare meglio l'azione LVE nel campo di applicazione della strategia regionale e dei dispositivi occupazionali, in particolare il CTEF.

Nel campo dell'innovazione e della R&S, l'agglomerato di Lione presenta un'ampia gamma di strumenti di incubazione aziendale e di trasferimento tecnologico. I cinque poli competitivi ospitano spazi appositi e forniscono servizi *ad hoc* (consulenza, animazione, mostre, attività sociali) per le aziende associate e i centri di ricerca dell'università di Lione. Il sistema universitario è completamente integrato nell'attività di innovazione e di ricerca e sviluppo anche attraverso servizi auto-gestiti. Nel 1999, uno specifico incubatore, *Créalys*, è stato creato per iniziativa delle università di Lione e di St. Etienne. Fin dalla sua creazione, Créalys ha sostenuto oltre 260 progetti di business. Tra questi, 150 sono stati convertiti in start-up. Per il 71% di queste aziende, il tasso di sopravvivenza è di 5 anni. Le società coprono il campo dell'IT, delle scienze naturali, dell'ingegneria e delle scienze sociali e umane. Inoltre, il PRES - Università di Lione[30] fornisce servizi e assistenza specifici per migliorare il trasferimento delle conoscenze e la valorizzazione della ricerca. La Camera di Commercio locale è anche coinvolta in attività che favoriscono l'innovazione e la creazione di imprese: è membro della rete EEN (Enterprise Europe Network), e nel corso degli anni ha sostenuto con forza un BIC, chiamato *Novacité*, che è un CEEI – *Centre Européen d'Entreprise et d'Innovation*.

L'intervento economico della *Grand Lyon* si dispiega attraverso un'azione sul territorio svolta da *"sviluppatori economici" (développeurs économiques***),** che consigliano le aziende esistenti e future (nuove o di prossima creazione) nel loro processo di risanamento o di riqualificazione sul territorio. Il servizio è stato istituito all'inizio degli anni Duemila e sta gradualmente aumentando la sua importanza strategica rispetto all'azione economica della *Grand Lyon*. Oggi, la *Grand Lyon* sviluppa una vera e propria "ingegneria" del sostegno alle imprese e dell'assistenza territoriale. Gli sviluppatori economici forniscono assistenza alle imprese nell'affrontare i problemi che rientrano nel campo di applicazione dei servizi della *Grand Lyon*, quindi principalmente nei settori dei trasporti e delle strutture, ma anche della ricerca e sviluppo, dell'integrazione nelle politiche distrettuali, e dell'assistenza per le risorse umane. Essi recepiscono le esigenze delle imprese e informano i diversi servizi intercomunali appositi, che organizzano gruppi di progetto per trovare una soluzione adeguata. Essi attuano inoltre un controllo costante, organizzando regolari riunioni con le aziende e lavorando in stretta collaborazione con altre organizzazioni, al fine di rispondere alle richieste delle aziende (come Aderly - *Agence pour le développement économique de la region lyonnaise*, CCI, i *poles de compétitivité*, il Consiglio Regionale, e i servizi dello Stato centrale). Gli

[30] Il PRES - *Pôle de recherche et d'enseignement supérieur* è una federazione di 20 università, istituti di istruzione superiore e centri di ricerca dell'agglomerato di Lione - St Etienne. È stato creato nel 2007 e svolge principalmente attività di coordinamento e animazione, in particolare nel campo della ricerca, degli studi dottorali e dell'internazionalizzazione.

sviluppatori economici operano in 13 zone, incluse quattro aree del Comune di Lione (cfr. immagine sottostante).

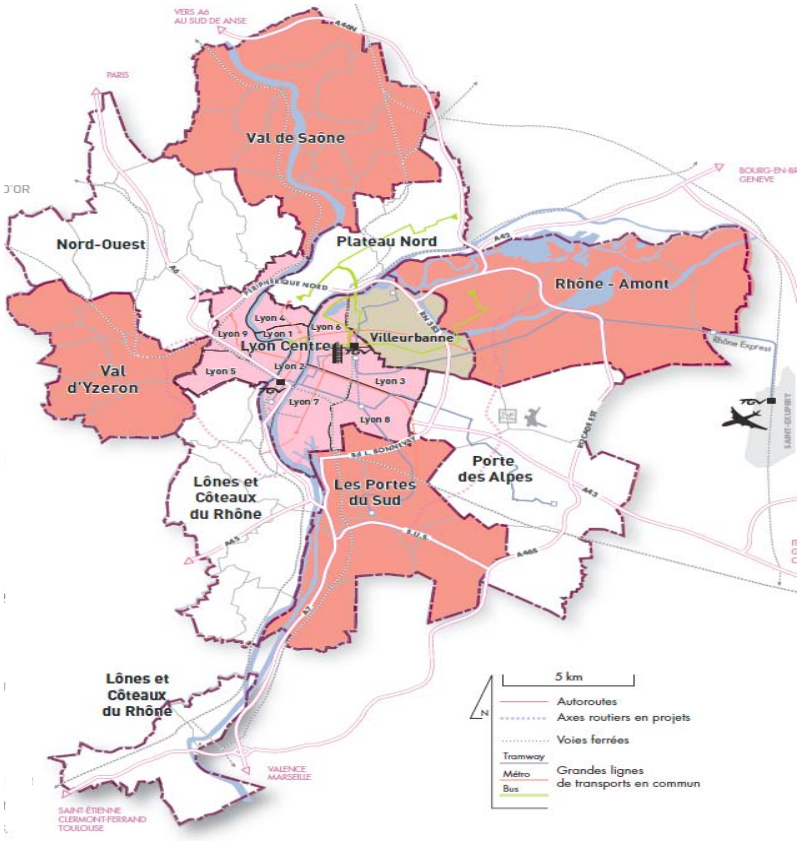


Immagine 4.7. - Zone degli sviluppatori economici nell'agglomerato della Grand Lyon

Politiche di attivazione sociale

L'inserimento sociale ed economico a livello urbano è un complesso settore di politiche, nato nel corso degli anni '80 nel quadro delle politiche di riqualificazione e delle cosiddette *politiques de la ville*. Lo Stato centrale è responsabile del sostegno ai disoccupati e dell'erogazione degli aiuti economici attraverso una rete di agenzie territorializzate, appartenente, dal 2008, ad un unico organismo statale esterno (che beneficia di autonomia fiscale), il *Pôle emploi* (dopo la fusione dell'ex ANPE - *Agence National pour l'emploi* con la rete di associazioni incaricate della raccolta dei contributi sociali e la consegna degli aiuti di disoccupazione, *Assedic*). Il *Pôle emploi* garantisce un'assistenza di carattere molto generale e un sostegno alle persone in cerca di lavoro, limitando il suo intervento ai servizi di front office e a regolari colloqui (su base mensile), principalmente al fine di verificare lo stato attuale degli iscritti. Inoltre, lo Stato centrale

interviene direttamente nei contesti locali attraverso dei servizi decentrati, DIRRECTE, che si occupano di inserimento per attività economica[31] e precisamente in due ambiti:

- *Economia sociale*: nel dipartimento del Rodano vi sono attualmente 70 aziende, identificate con l'etichetta SIAE (*Structures insertion par l'activité économique)*, che ricevono sovvenzioni dallo Stato e il cui obiettivo principale è quello di svolgere un'attività economica al fine di inserire nel mercato del lavoro le persone emarginate e disoccupate e di insegnare loro un mestiere. Le agenzie di *Pôle emploi* e le *Missions Locales* sono coinvolte nel processo di reclutamento. Le aziende SIAE riguardano principalmente le attività manuali classiche e artigianali, ma ci sono anche gradite novità, che coniugano innovazione sociale ed economica (come, ad esempio, il caso di *Envie Sud Est*, una società operante nella raccolta e nel riciclaggio locale di elettrodomestici).
- ZFU - *Zones franches urbaine*: una legge nazionale approvata alla fine degli anni '90 ha introdotto l'esonero fiscale (contributo sociale e imposta fondiaria) per le aziende che decidono di stabilirsi nelle aree ZFU, vincolandole ad assumere almeno un terzo dei dipendenti provenienti da quelle aree (dal 2012, la quota è aumentata alla metà). Nell'agglomerato di Lione ci sono quattro ZFU, situate nel 9° distretto della città, a Rillieux, a Venissieux e nel comune di Vaulx en Velin. Nel 2011, 130 aziende hanno usufruito di questo esonero fiscale. Attualmente, esse impiegano 436 persone, per lo più giovani o giovani adulti, con un basso grado di qualificazione e, in media, il 26% vive in una zona ZFU.

Lo Stato centrale partecipa anche indirettamente, tramite il finanziamento, a gran parte dei dispositivi locali preposti all'inserimento sociale ed economico (associazioni di gestione delle PLIE, *Missions Locales*, *Maisons de l'emploi et de la formation*, Lyon Maison de l'emploi et de la formation - MDEF). Queste istanze agiscono su scala comunale e intercomunale come fornitori di servizi e di benefici forniti a livello europeo, nazionale, regionale e locale.

[31] «Insértion par l'économique» consiste di un insieme di interventi pubblici specifici volti a consentire ai disoccupati, in difficoltà sociali e professionali, di beneficiare di contratti di lavoro, facilitandone l'inserimento sociale e professionale.

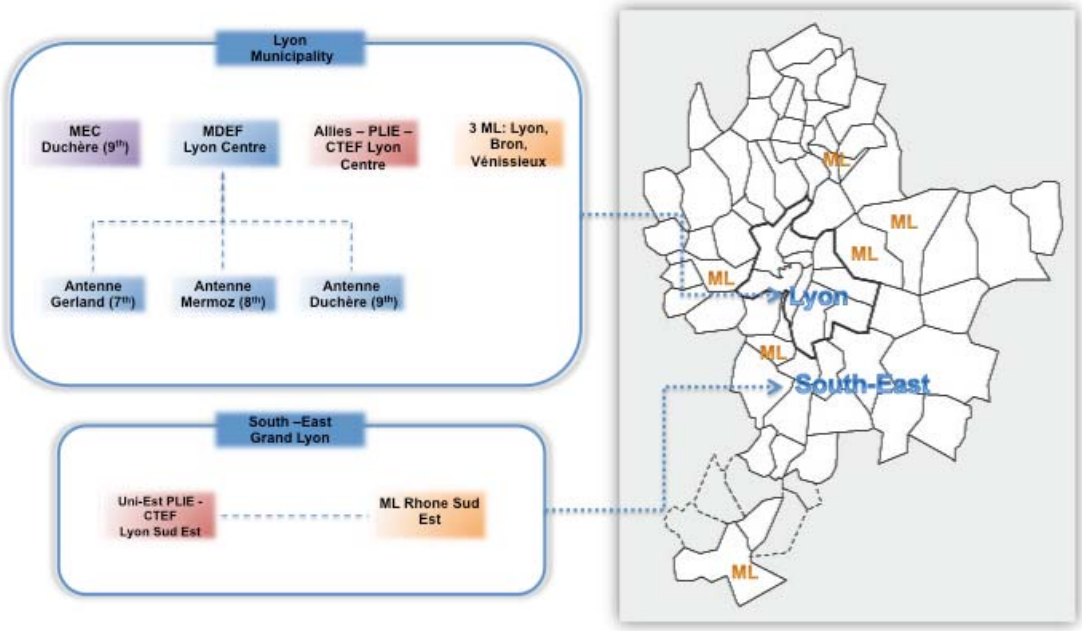


Figura 4.1. - Le Principali istanze locali pubbliche che operano nel campo di attivazione sociale
Fonte: elaborazione da nostre interviste.

***Missions Locales de l'Emploi* (ML):** rivolte in particolare ai giovani (15 - 25), si trovano in quartieri degradati e usano lavorare con la formula di prossimità (forniscono assistenza di prossimità ai giovani attraverso la loro presenza fisica nei quartieri, di solito vicino ad altri servizi pubblici, culturali e commerciali)[32]. Usano (principalmente) strumenti nazionali, regionali europei e locali per assolvere i loro compiti (inserimento giovanile). Essi forniscono un'assistenza di tipo globale ai giovani disoccupati, non limitandosi alla sfera del lavoro, ma proponendosi di affrontare i diversi problemi che possono rappresentare un possibile ostacolo al lavoro, come l'alloggio, gli handicap e le difficoltà di tipo legale. Di solito, queste *Missions* sviluppano collaborazioni specifiche con "grandi" fornitori di posti di lavoro pubblici, rivolgendosi ai giovani (SNCF, La Poste, *Grand Lyon*), e lavorano a livello sia intercomunale che comunale. Nell'area della *Grand Lyon* vi sono 10 *Missions Locales*, di cui tre proprio nella città di Lione e due grandi ML intercomunali (nella parte nord – Plateau Nord Val de Saone e a sud-est nel territorio di azione dell'associazione Uni-Est). Recentemente è stato firmato un accordo con la *Grand Lyon* per integrare l'obiettivo dell'"inserimento giovanile" nei diversi campi di intervento degli enti locali, al fine di influenzare le politiche intercomunali in diversi ambiti (in concreto, mediante il finanziamento di altre azioni svolte da ML). Al momento, tuttavia, la partnership con la *Grand Lyon* si limita perlopiù ai suoi servizi in qualità di datore di lavoro (trasporti, pulizia, gestione dei rifiuti) e come attore influente per il contratto con le grandi aziende.

[32] Esse sono state create negli anni '80 per fare fronte alla disoccupazione giovanile. In Francia, vi sono circa 500 ML.

PLIE – Plan locaux d'insertion par l'économique **(Piano locale per l'inserimento economico)**[33]: sono piattaforme intercomunali attive nel ridurre l'esclusione sociale attraverso l'inserimento nel mercato del lavoro, promuovendo un'occupazione stabile e di lunga durata. Si occupano di fornire supporto alle persone in cerca di lavoro (da almeno 12 mesi), offrendo assistenza individuale e personalizzata alla popolazione molto emarginata. Due associazioni – Uniest for the southeast Grand Lyon (15 comuni) e Alliès, legate alla *Maison de l'emploi et formation* di Lione, per il Comune di Lione – sono gli esecutori principali dei diversi interventi nell'agglomerato della *Grand Lyon*.

Le due associazioni sono state inizialmente finanziate nel quadro del PLIE e successivamente hanno visto allargare il loro ambito di azione, fino a diventare, oggi, i soggetti di riferimento per il coordinamento e la gestione delle misure europee, nazionali e regionali a livello intercomunale nell'agglomerato della *Grand Lyon*. Uni-Est è collegata ai servizi economici di Decine Ville (il comune principale della parte est di Lione), mentre Alliès può essere ormai considerata come un servizio esternalizzato del comune di Lione. Sono entrambe un buon esempio di articolazione delle politiche multilivello: europeo, attraverso il Fondo Sociale Europeo (FSE), nazionale (CUCS) regionale (CTEF, SECURISE'RA, consulenza specifica alle PMI per il piano di ristrutturazione delle risorse umane), locale (clausola sociale). Esse ospitano anche le *Missions Locales*. Si tratta di casi di attivismo locale particolarmente interessanti e di successo, che purtroppo incontrano problemi di adattamento al mercato del lavoro locale, che si sviluppa su una scala sovra-locale. Ciò giustificherebbe l'adozione da parte della *Grand Lyon* di un intervento più strutturato e impegnativo, attraverso la fusione delle due PLIE (come è avvenuto nel caso di un altro agglomerato in Francia, in cui il PLIE è previsto a livello metropolitano), o con un coordinamento più stretto e regolare di entrambi. Per il momento, la *Grand Lyon* è timidamente entrata nel campo dell'inserimento economico e sociale attraverso la creazione di una piccola unità interna, chiamata, ***Mission d'insertion par l'économique***, che dipende dal dipartimento di pianificazione urbana e da quello dello sviluppo economico. Questa *Mission* è ancora molto limitata in termini di interventi finanziari, ed è complessivamente considerata un esperimento "traballante" (in quanto, come già sottolineato, la *Grand Lyon* non si occupa della questione dell'occupazione). Infatti, l'azione della *Grand Lyon* per la promozione del lavoro si dispiega soprattutto attraverso il suo ruolo di fornitore di posti di lavoro nel suo settore di intervento (servizi, gestione dei rifiuti, trasporti, progetti urbani).

Maison de l'emploi et de la formation (MDEF)

Nel 2005 il governo nazionale ha introdotto le *Maisons de l'emploi et de la formation* (MDEF), un esempio di coordinamento sul territorio degli interventi dei diversi soggetti che operano nel settore dell'inserimento economico e sociale. La MDEF per il centro città di Lione è stato creato nel 2008. Si tratta di un *groupement d'interet public* (GIP), cui partecipano lo Stato centrale, il *Pôle Emploi*, il comune di Lione, la *Mission Locale*, la Regione Rodano-Alpi, il Dipartimento del Rodano, la *Grand Lyon*, il CCI di Lione e le

[33] I PLIE sono stati creati per iniziative autonome dei comuni del nord della Francia nel corso degli anni '90, al fine di affrontare una profonda crisi occupazionale nel settore tessile e dell'acciaio. Dal 1998, i PLIE sono stati integrati nel programma nazionale contro l'esclusione sociale e nel ESF OP (Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo). Sono diventati il dispositivo locale più diffuso per combattere la disoccupazione in Francia, in particolare nei contesti urbani (oggi sono 181). Anche se il PLIE è pensato per essere uno strumento comunale, la maggior parte raggruppa più comuni ed è gestita a livello intercomunale da associazioni, gruppi pubblici di interesse (GIP - *Groupements d'intérêts publics*) o servizi interni al comune. Attualmente è in corso un processo di fusione e di raggruppamento dei PLIE.

Chambres des Métiers (artigiani). Il bilancio della MDEF è finanziato principalmente dallo Stato centrale, il cui contributo per il 2011 è stato di un milione di euro (in calo rispetto al 2010, quando è stato superiore del 50%). Inoltre, essa attinge a una parte del FSE (Fondo Sociale Europeo). Dal momento che le MDEF sono un dispositivo nazionale, il loro intervento è molto simile in tutti i territori, e riguarda: lo sviluppo di una strategia comune territoriale e di un osservatorio di mercato; la ristrutturazione del mercato del lavoro e l'assistenza alle aziende (PMI) in caso di problemi di risorse umane; l'intervento nello sviluppo di "lavori locali" (clausole sociali, forum e di giorni del mercato del lavoro); la lotta contro l'esclusione sociale e la discriminazione; l'orientamento e l'assistenza al pubblico per esigenze lavorative e di formazione. Rispetto ai PLIE e alle *Missions Locales*, le MDEF si rivolgono a un pubblico più vasto. A seguito della parziale riduzione dei fondi dello Stato centrale, sono state attuate alcune azioni di razionalizzazione dei servizi. Ciò ha riguardato la combinazione di unità locali di MDEF con *Missions Locales* in alcuni distretti della città di Lione (compreso Gerland, si veda § 2.3). Nella sezione seguente, verranno prese in considerazione le nuove iniziative di collaborazione e partnership intraprese dalla MDEF, la cui istituzionalizzazione non è ancora del tutto compiuta, così come anche l'istanza coordinativa tra le diverse organizzazioni che intervengono nell'inserimento sociale ed economico è ancora in corso (Paillasseur, 2008).

4.3 Caso di studio: allineare sviluppo economico e coesione sociale, nuove partnership per la promozione dell'occupazione

Partendo dalla situazione molto complessa, ma ricca, di cui sopra, si intende analizzare come la dimensione occupazionale e sociale sia stata progressivamente integrata nelle politiche di sviluppo economico a livello metropolitano, esaminando come la *policy community* locale per l'innovazione e la competitività interagisce con la rete di attori che sostengono l'occupazione e l'inclusione sociale. Se, a prima vista, sembra trattarsi di due campi separati, sono in atto alcuni cambiamenti. Analizzeremo quindi come si stia svolgendo questo processo di allineamento, concentrandoci su due iniziative pilota che uniscono gli obiettivi di sviluppo economico a quelli occupazionali.

A questo proposito, un buon esempio è la **partnership tra LVE e MDEF**, pensata per fornire un'assistenza specifica alle persone scarsamente qualificate che vogliono avviare una nuova attività economica. L'iniziativa intende mettere a disposizione uno strumento politico (LVE), progettato per le persone con esperienza che vogliono creare una propria impresa e per le nuove classi sociali, in particolare le più distanti dal mondo imprenditoriale. Questa iniziativa si pone sulla stessa scia di un esperimento pilota effettuato nel 9° distretto della città di Lione, in un quartiere svantaggiato, chiamato La Duchère (che comprende anche una ZFU), dove una *Maison de la Création des entreprises* - MCE è stata istituita (2008) e sostenuta sia dai servizi territoriali del MDEF, sia dalla rete LVE. La MCE di Duchère fornisce assistenza principalmente al pubblico locale (il 50% vive nel quartiere), soprattutto disoccupati (70%), e con una percentuale piuttosto buona di donne (38%).

Inoltre, nel piano d'azione del LVE è menzionata la volontà politica di assemblare diverse organizzazioni LVE in un numero limitato di poli imprenditoriali, che offrono una grande varietà di servizi in un unico luogo. A questo proposito, un buon esempio è l'associazione *La Corsive d'entreprise*, nel comune di St. Fons (anch'esso nella parte sud est della *Grand Lyon*), che è in primo luogo un incubatore che offre

assistenza per la creazione di start-up e di spazi, ma che include anche un'associazione cooperativa per le attività sociali ed economiche. L'idea di creare un "Polo per la creazione di business" in un altro quartiere (Carré de Soie), che ospita sia un progetto urbano sociale sia un *pole de compétitivité* (Imaginove) nelle vicinanze, è in fase di valutazione da parte dei servizi della Grand Lyon e dei dirigenti politici.

Un'altra iniziativa pilota è la recente associazione di sviluppatori economici per i gruppi di associazioni locali impegnate nell'attivazione e nell'inserimento sociale (ML, associazioni che gestiscono PLIE, come Uni-Est e Alliès), attraverso l'organizzazione di gruppi di lavoro territoriali (in particolare per la formazione, problemi di risorse umane per le PMI e di mobilità) a livello di Conferenza delle Città. Tuttavia, essi non sono organizzati su base giornaliera e non riguardano tutti i comuni. Inoltre, limitano la loro funzione allo sviluppo di una riflessione comune, con poche conseguenze dirette sulle routine e sulle pratiche di lavoro. La *Grand Lyon* è responsabile anche del coordinamento degli interventi degli sviluppatori economici nelle zone ZFU. L'associazione degli sviluppatori economici e del personale sociale è al momento giudicata non soddisfacente da parte dei funzionari attivi in entrambi i settori (nostre int. no. 5 e 6). Le barriere culturali e le diverse culture del lavoro sono l'ostacolo principale identificato dagli intervistati. Si potrebbe aggiungere che la collaborazione è resa più problematica dalla mancanza di un allineamento comune di obiettivi e più ampio a livello politico. Da un lato, i servizi economici della *Grand Lyon* sono costretti a lavorare con pressioni interne per intervenire in modo più deciso in campo sociale (per quanto riguarda, ad esempio, l'intervento sulle industrie in crisi), dall'altro, gli operatori sociali pubblici dichiarano di avere qualche difficoltà a comprendere le principali linee guida economiche e ad allinearvi prontamente la loro azione. A questo proposito, ci sono alcune eccezioni, come nel caso del distretto di Gerland, dove la presenza storica di una *Mission Locale* ha facilitato l'integrazione degli sviluppatori economici locali con i team responsabili delle politiche di attivazione sociale (unità territoriale di MDEF e centro servizi della missione locale).

4.4 Risultati ed effetti socio-economici

Il caso di Lione mostra la varietà e la ricchezza degli strumenti politici a disposizione degli enti locali al fine di promuovere e proteggere l'occupazione. Come illustrato, l'intervento nazionale è fondamentale, insieme al ruolo di impulso svolto dalla Regione. Tuttavia, l'intreccio di approcci diversi rappresenta un vero problema di coordinamento, duplicazione ed efficienza dell'azione. La mancanza di un'azione integrata e proattiva su scala metropolitana è collettivamente identificata come il problema principale delle politiche per l'occupazione a Lione. Le cause sono molteplici: "*C'è sicuramente un problema di competenza giuridica. Inoltre, l'impatto della crisi economica non è stato tanto forte da determinare una sorta di "unione sacra", in grado di travalicare le esistenti barriere istituzionali e promuovere politiche ampie ed incisive per favorire l'occupazione. Siamo più in una situazione di continuità con il passato, con alcune piccole azioni nuove che vengono introdotte. Indubbiamente vi è un dinamismo locale, ma senza un forte sostegno politico*" (nostra int. no. 9). A tale riguardo, le iniziative pilota di collaborazione che abbiamo descritto sopra sembrano essere ancora in una fase molto precoce, e spesso legate a fattori informali e personali. I politici che abbiamo incontrato durante le interviste hanno sottolineato le difficoltà di questi due mondi (dello sviluppo economico e dell'attivazione sociale) a dialogare e a condividere obiettivi comuni. Ciò è dovuto all'esistenza di barriere culturali, ma anche alla mancanza di uno sforzo collettivo e più incisivo per introdurre procedure di lavoro più istituzionalizzate. Il MDEF di Lione rappresenta un'iniziativa interessante e promettente per federare i vari attori che intervengono nel settore dell'occupazione e dell'attivazione sociale. La sua azione

è ancora limitata al centro della città (anche se ha la vocazione di lavorare con altri territori dell'agglomerato). Ci sono territori periferici che non possono beneficiare di posti di lavoro centrali (legati alle attività commerciali) o di un ricco tessuto industriale e dei servizi (come nella parte orientale dell'agglomerato), rischiando di essere emarginati dal dinamismo economico che caratterizza l'economia di Lione nel suo insieme. Identifichiamo due principali effetti contrastanti e concomitanti legati alla mancanza di coordinamento metropolitano:

- **Rischio di dispersione dei servizi sul territorio**. Nonostante l'esistenza di molte richieste regionali per un coordinamento su base territoriale dei diversi approcci, vi è un possibile rischio di dispersione e duplicazione dei servizi. Nel caso del mercato del lavoro, si cominciano a mettere insieme servizi e a intensificare le partnership e le collaborazioni, tramite reti informali, al fine di assicurare un più equo e migliore trattamento dei problemi, attraverso la condivisione delle migliori pratiche e procedure comuni. Le associazioni che gestiscono la PLIE iniziano a seguire la stessa strada. In generale, se può essere segnalato uno sforzo collettivo della *Grand Lyon* per creare e sostenere reti territoriali mescolando attori economici e sociali, esso tuttavia sembra essere ancora limitato (finanziariamente e politicamente) e in una fase molto iniziale.
- **Rischio di marginalizzazione dei territori "deboli"**. Relativamente al CTEF territoriale (*Contrat Territorial Emploi Formation*), è stata presa la decisione di non creare un CTEF unico per il territorio della *Grand Lyon*, preferendo tre istanze diverse. Da una parte vi è il rischio di assistere a fenomeni di concorrenza tra i territori, a lotte per attrarre posti di lavoro e per aggiudicarsi quante più possibili risorse regionali, nazionali ed europee. Dall'altra parte, si temono possibili fenomeni di emarginazione dei territori "deboli" all'interno del CTEF stesso. Il territorio del Plateau Nord Val de Saone, che fa parte del CTEF del comune di Lione, ha il problema di essere "schiacciato" dal mercato del lavoro di Lione: in caso di procedure di assunzione collettiva, i giovani disoccupati provenienti da questo territorio competono allo stesso livello di coloro che vivono a Lione, anche se essi hanno sperimentato problemi specifici (legati principalmente alla mobilità ridotta). A questo proposito, si possono citare le recenti proposte avanzate dalla *Grand Lyon*, come il lancio di giovani osservatori e di un piano di mobilità, con l'obiettivo specifico di ovviare a queste disparità e disuguaglianze tra i territori.

5. Conclusioni generali

Il caso di Lione mostra una situazione piuttosto contrastata. Da un lato, nell'ambito delle politiche di housing e di pianificazione, i governi locali sono in possesso di forti strumenti giuridici e di risorse importanti, che permettono loro di dare una struttura al processo di urbanizzazione e di renderlo compatibile con il mantenimento del mix sociale. Lione è una città-regione dove la crisi immobiliare esiste, ma è gestita dagli enti pubblici con un impegno rispetto ai problemi della popolazione più indigente. Delle categorie svantaggiate si occupano anche le politiche sociali e formative nell'ambito dei CUCS o dei PLIE. Dall'altro lato, Lione è una città con forti ambizioni economiche. I funzionari vogliono vedere la regione cittadina riconosciuta come una delle più dinamiche in Europa. L'obiettivo è di attirare imprese e gruppi sociali centrali rispetto all'economia della conoscenza. Il problema è che, nel mezzo, vi è poco o nulla: nessuna strategia per conservare e sviluppare l'occupazione pubblica, né per conservare posti di lavoro non qualificati nel settore industriale o artigianale. Sembra che le politiche urbane su scala urbana e regionale abbiano anticipato o accompagnato la crescita di un'economia e di una società duali, in cui professionisti altamente qualificati e mobili, operanti nei settori dell'hi-tech e dei servizi rari hanno bisogno di un esercito di lavori accessori per garantire le esigenze di base.

Il caso di Lione mostra chiaramente che vi è un orientamento dominante delle politiche urbane nella *Grand Lyon* verso l'industria high-tech e le aziende in crescita. Dall'altra parte, ci sono davvero pochi sforzi per sostenere e incoraggiare i settori in declino. Questa scelta politica può innescare un processo di polarizzazione nel mercato del lavoro. Lione è considerata una città attraente per quadri e dirigenti giovani, alla ricerca di affitti più bassi rispetto a Parigi e di un ambiente attraente (culturale e sociale) in cui stabilirsi. La strategia economica perseguita sin dalla metà degli anni '80, in combinazione con la ristrutturazione della struttura economica e del capitalismo, ha prodotto negli ultimi dieci anni una chiara situazione di sostituzione della popolazione, in particolare di quella operaia, con intermediari e dirigenti (cfr. grafico 1). Lione sta vivendo un processo di crescente metropolizzazione, non senza conseguenze sulla sua struttura sociale. La disuguaglianza di reddito è infatti fortemente aumentata negli ultimi dieci anni. Qualcosa viene fatto per mantenere la città nella competizione per la localizzazione delle attività rare. Qualcosa viene fatto per alleviare le difficoltà della popolazione più povera. Ma non molto viene fatto per la popolazione e per le attività che stringono i legami tra questi due mondi, vale a dire il mondo della classe media, il lavoro dei servizi qualificati ma non globalizzati, e le industrie, il mondo dei posti di lavoro di buona qualità.

Questa carenza di politiche relative a questo livello intermedio potrebbe essere spiegata da un problema storico legato alla disgiunzione nazionale tra l'intervento sociale e quello economico. L'intervento sociale si è sviluppato nell'ambito dell'intervento urbano (principalmente per l'housing e la pianificazione), nel quadro della *Politique de la Ville*, in modo scollegato dalle politiche economiche (politiche distrettuali e politiche industriali). Questo problema si riproduce su scala locale e urbana, e solo un forte impegno politico potrebbe risolvere questa disconnessione unendo i due approcci – urbano ed economico – per poter implementare vere e proprie politiche locali per l'occupazione. A questo proposito, si può citare la recente conclusione di un protocollo comune al Prefetto, al Consiglio Regionale e ai sindacati e ai gruppi affaristici in merito alla territorializzazione delle politiche per l'occupazione e la formazione, in cui i firmatari si impegnano a rafforzare l'efficacia delle politiche per contrastare la disoccupazione, promuovendo posti di lavoro e formazione, con la possibilità di allargare tale collaborazione alle questioni

economiche[34]. Questo protocollo rappresenta il primo segnale formale di una volontà politica di articolare meglio le politiche sociali ed economiche attraverso l'intervento per l'occupazione.

6. Bibliografia

Balmary D. (2006), "Rapport de l'instance de l'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes ", Commissariat Général au Plan, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapportspublics/044000261/0000.pdf (last access 04.09.2012).

Berthet T. (2010), "Externalisation et gouvernance territoriale des politiques de l'emploi", in *Revue Française de Socio-Economie*, 6, pp. 131-148.

Bonneville M., Buisson, M.A, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise. (1997), *Lyon : métropole régionale ou euro-cité?*, Paris, Anthropos.

Budin D. (2011), "The urban project of Gerland, Lyon's territory of metropolitan developement", in *Urbanistica*, 145, pp. 87 – 91.

Ciciotti E., Perulli P. (1990), *Politiche urbane per una metropoli europea: Lione*, Milano, AIM - Associazione Interessi Metropolitani.

Crouch C. (ed.) (2001), *Local production systems in Europe: rise or demise?,* Oxford, Oxford University Press.

Durand D. (2011), "Le retour de l'industrie et du local", in *Bref Rhône – Alpes*, 2nd March, n. 2026.

Pinson G., Maitraillet L., Morel-Journel C. (2010), "Lyon Case Study", Final Report for ESPON CAEE – The Case for Agglomeration Economies in Europe, http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/CAEE.html, (last access 05/10/2012).

Galimberti D., Pinson G. (2012), "Place Equality Regimes in French City Regions", paper presented at the *XXII Worlds Congress of Political Science*, IPSA, Madrid, July.

Hesse, J. J, et L. J Sharpe. 1991. *Local Government in international perspective: some comparative observations*. Baden-Baden: Nomos.

INSEE, Connaissance locale de l'appareil productif, Clap, http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=sources/ope-adm-clap.htm.

INSEE, Données locales, http://www.insee.fr/fr/bases-de donnees/default.asp?page=statistiques-locales.htm.

[34] «Essi invitano gli attori ad associarsi agli obiettivi del presente testo e ad aderirvi per migliorare l'efficacia della lotta contro la disoccupazione, della promozione dell'occupazione e della formazione; questo campo può essere esteso a termine alle problematiche economiche», in *Protocole cadre Etat – Région Rhône-Alpes – Partenaires sociaux. Territorialisation des politiques de l'emploi et de la formation*, 23 mai 2011, p. 2.

Jouve B. (2009) “De la métropole d’équilibre à Lyon Inc.” in P. Boino (dir.), *Lyon la production de la ville*, Marseille, Paranthèses.

Lamotte B. and Massit C. (eds.) (2010), *Pour une sécurité professionnelle : nouveaux dialogues, nouveau espaces*, Paris, L’Harmattan.

OECD (2012), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2012*, OECD Publishing.
doi: 10.1787/empl_outlook-2012-fr

Page, E. C, et M. Goldsmith. 1987. *Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London: Sage.

Paillasseur A. (2008), *La maison de l’emploi de Lyon : de la cohérence au sein des acteurs de l’emploi et de l’insertion de la ville ,* Mémoire Master 1, Institut d’Urbanisme de Paris.

Pinson, G. 2010. « France », in Goldsmith M., Page E. (eds.), *Changing Government Relations in Europe. From Localism to Intergovernmentalism*, Londres: Routledge, 68-87.

Sellers, J. M, et A. Lidström. 2007. « Decentralization, local government, and the welfare state ». *Governance* 20(4): 609–632.

Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise [SEPAL] (1989), *Lyon 2010: un projet d'agglomération pour une métropole européenne. Projet de schéma directeur de l'agglomération lyonnaise.* Lyon, SEPAL.

6.1 Sitografia

Aliès association: http://www.allies-plie.org

DIRECCTE Rhône-Alpes: http://direccte.gouv.fr/-accueil-18-.html

Economic departement Grand Lyon: http://www.economie.grandlyon.com

Lyon Ville de l’entreuprenariat: http://www.lyon-ville-entrepreneuriat.org

Maison de l’emploi et de la formaiton de Lyon: http://www.mdef-lyon.fr

Mission locales: http://www.missions-locales.org

Uni-Est association: http://www.plie-uni-est.org

Rhône-Alpes territories portal: http://www.territoires.rhonealpes.fr/

CTEF Rhône-Alpes region:
http://www.rhonealpes.fr/139-contrats-territoriaux-emploi-formation-ctef.htm

7. Elenco delle interviste

- Int. n. 1: Grand Lyon, *Inclusion throgh Economic Activity Mission*, 16/04/2012.
- Int. n. 2: Grand Lyon, Ville de Lyon, *Gerland district Mission,* Director, 23/04/2012.
- Int. n. 3: Rhône Alpes Region, Departement Economic development and Employment, *Mutation, Employment, Territory and Social Innovation Service,* 24/05/2012.
- Int. n. 4: Mission Locale Val de Saône / Plateau Nord, Director 25/05/2012.
- Int. n. 5: Association Uni-Est, PLIE Lyon Sud-Est, Director, 25/05/2012.
- Int. n. 6: Grand Lyon, Departement Economic and International development, *Local Development Service*, Director, 02/05/2012.
- Int. n. 7: CGPME – Union Régionale, Regional secretary, 09/05/2012.
- Int. n. 8: Maison de l'emploi et de la formation de Lyon, PLIE Lyon, 26/06/2012.
- Int. n. 9: DIRRECTE, Territorial direction, 69, Rhône, *Employment Service*, 26/06/2012.

8. Elenco delle abbreviazioni (selezione)

CPRDFP	Contrat de Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles
CCI	Chambre de Commerce et de l'industrie de Lyon
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CGPME	Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises
CPRDFP	Contrat de Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles
CTEF	Contrat territorial emploi formation
CU	Communauté urbaine
CUCS	Contrat urbain de cohésion social
DIRRECTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DGDEI	Délégation générale au développement économique et international
HLM	Habitation à loyer modéré
EPCI	Etablissement public coopération intercommunale
LVE	Lyon Ville de l'entreprenariat
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MDEF	Maison Emploi et formation
ML	Mission Local pour l'emploi
PLIE	Plan local insertion emploi
PRAO	Pôle Rhône Alpes de l'orientation
PRES	Pôle de recherche et d'enseignement supérieur
RSA	Revenu de solidarité active
SERL	Société d'Equipement du Rhône et de Lyon

ZAC	Zone d’aménagement concertée
ZFU	Zone franche urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible

5. MANCHESTER

1. Introduzione

In questo rapporto si analizza la recente evoluzione delle politiche per lo sviluppo economico e l'integrazione sociale nella Greater Manchester. È importante, fin dall'inizio, sottolineare due aspetti rilevanti per il resoconto che proponiamo. In primo luogo, le politiche che abbiamo selezionato come casi di studio, scelte in modo da riflettere le esigenze del progetto complessivo, sono state sviluppate in un contesto in cui l'emergere di forme di governance metropolitana-regionale 'bottom-up' e determinate localmente è avanzato ulteriormente e in modo più veloce nella Greater Manchester che in altre aree del Regno Unito. (A Londra, i dispositivi di governance metropolitana sono senza dubbio più forti, in termini di basi legali, ma sono stati guidati in modo più direttivo dal governo nazionale). In secondo luogo, la recente innovazione politica si è sviluppata nel bel mezzo di quella che potrebbe essere descritta come “austerità locale”, in cui la maggior parte del sostegno del governo nazionale per le "iniziative locali", che hanno dominato la politica urbana britannica per oltre 30 anni, è stato ritirato. La perdita di risorse nazionali si è fatta sentire in modo non uniforme nella Greater Manchester. Il Comune di Manchester è stato uno degli enti maggiormente colpiti dall’austerità di bilancio nazionale, mentre altre aree con meno problemi sociali sono state intaccate in misura minore. Complessivamente, però, le aree metropolitane britanniche formatesi per prime – soprattutto nel nord e nelle Midlands, ma anche nel centro urbano di Londra – hanno dovuto subire ingenti tagli ai finanziamenti governativi, che erano stati la colonna portante delle iniziative locali di sviluppo economico e di integrazione sociale, rispetto alle aree del sud del paese. Questo fatto, insieme a tagli del personale intercorsi all'interno delle amministrazioni locali e tra i gruppi di volontariato, ha fatto sì che gli ultimi due anni siano stati caratterizzati da una ricerca sperimentale di approcci alternativi a basso costo e a bassa intensità di lavoro per lo sviluppo economico locale e sociale, che si basino molto di più sulle risorse locali ed europee, in linea con una strategia di governo che valorizza il 'localismo'.

Questi due sviluppi, a livello strategico metropolitano e in termini di iniziative locali, sono finora correlati in modo imperfetto. Riteniamo tuttavia importante descrivere il contesto in cui si dispiegano certe iniziative, perché è chiaramente possibile che la crisi scatenata dalla turbolenza finanziaria globale del 2007-08 porterà, nel Regno Unito, ad un modello di risposta alle sfide socio-economiche sub-nazionali di gran lunga più decentrato e legato al contesto specifico che in qualsiasi altro momento negli ultimi 60 anni, e che le "aree economiche naturali " incentrate sulle città saranno pesantemente caratterizzate da nuove forme di mobilitazione. È solo attraverso la comprensione della particolare organizzazione che si è creata nella Greater Manchester nel corso degli ultimi 25 anni, che siamo in grado di vedere come l'area metropolitana si è posizionata in modo da approfittare di qualsiasi ridefinizione radicale dei contorni dello stato britannico. Nelle pagine che seguono, alcune delle prescrizioni politiche del precedente governo vengono confrontate con la situazione attuale, anche perché la nuova governance ha preso forma nel periodo precedente ed è ad essa che viene spesso attribuito il merito di aver svolto un ruolo chiave nel 'miracolo di Manchester', che ha visto parti dell’agglomerato urbano sperimentare una crescita economica paragonabile a quella di alcune zone del sud dell'Inghilterra. Esamineremo anche il lavoro svolto a livello della Greater Manchester City Region sul rilevamento dell’intera tassazione. Questo fornisce un contesto ad analisi specifiche relative al 'Manchester Mortgage' e agli schemi di 'Manchester Apprenticeship Guarantee', che danno l’idea del modo in cui circostanze molto diverse stiano cominciando a produrre piccole innovazioni a livello delle politiche, tali da poter caratterizzare una rapida evoluzione del panorama delle politiche urbane.

2. Contesto: creare autonomia metropolitana

Il Regno Unito è una nazione relativamente centralizzata, sia politicamente che economicamente. Le politiche cittadine devono tener conto delle azioni intraprese agli altri livelli. L'attuale interesse del governo per il 'localismo' è associato a una serie di riforme, tra cui i tagli senza precedenti ai finanziamenti dei governi locali e un "calmiere" nazionale della tassazione locale, che incidono direttamente sulle capacità locali di sostenere lo sviluppo economico e sociale. Nel Regno Unito, il contesto nazionale delle politiche struttura le risorse disponibili per il governo locale (oltre il 70% del finanziamento, nel complesso, viene dal governo centrale) con i consigli locali finanziati da una combinazione di sovvenzioni del governo centrale, di tasse comunali (una tassa locale basata sui valori delle proprietà residenziali), i prelievi sulle transazioni economiche (che vengono attualmente raccolti a livello nazionale e ridistribuiti agli enti locali) e i diritti e gli oneri su alcuni servizi. La percentuale delle entrate che deriva dalla tassazione comunale è bassa, il che significa che, se un comune desidera aumentare il suo finanziamento anche se di poco, deve aumentare la tassazione comunale in larga misura. Il governo centrale si riserva il diritto di "fissare un tetto" alla tassazione comunale, o di incentivare gli enti locali a non aumentare i loro livelli di tassazione, se i potenziali aumenti sono considerati eccessivi.

Nonostante questo centralismo politico e fiscale, Manchester ha suscitato una notevole attenzione nazionale e internazionale per il modo in cui ha cercato di operare oltre i confini amministrativi del suo agglomerato urbano e di stabilire alleanze orizzontali e verticali con altri enti pubblici e privati e con livelli di governo più elevati. La manifestazione più recente di ciò è la sperimentazione di nuove modalità di regolamentazione di un "autorità congiunta" in cui sono coinvolti i 10 comuni della regione urbana, utilizzando e modificando gli strumenti di politica disponibili. Questa, tuttavia, non è che l'ultima tappa della creazione costante di capacità esecutiva a livello di agglomerato urbano nel corso degli ultimi 25 anni, nell'ambito del quale sono stati sviluppati accordi su misura, ad esempio, per la promozione del turismo (Marketing Manchester), per gli investimenti esteri (MIDAS) e per l'innovazione (Manchester: Knowledge Capital), nonché una serie di commissioni con l'incarico di promuovere una strategia di sviluppo più integrata per lo sviluppo economico, la sostenibilità ambientale e, tra le altre cose, la pianificazione e l'housing.

Questa attività si è innestata sul lavoro della Association of Greater Manchester Authorities (AGMA)[35] ed è sopravvissuta ai cambiamenti di governo, alla scomparsa del livello regionale di *governance* e alla crisi economica. Anche la Greater Manchester City Region (GMCR)[36] ha commissionato una ricerca, considerata 'il più grande studio urbano a livello mondiale', allo scopo di informare il Manchester Independent Economic Review (MIER)[37] e il Greater Manchester Strategy (GMS)[38]. Nell'ultimo periodo in cui la capacità esecutiva strategica metropolitana è cresciuta, anche i rapporti tra le "città principali" del Regno Unito e i governi britannici hanno acquistato importanza. I governi laburisti precedenti (1997-2010) hanno cercato di

[35] AGMA = Association of Greater Manchester Authorities

[36] GMCR = Greater Manchester City Region

[37] MIER = Manchester Independent Economic Review

[38] GMS = Greater Manchester Strategy

istituzionalizzare formalmente le strutture regionali, ma il governo di coalizione al potere dal 2010 le ha smantellate. Vi è una considerevole dose di 'eterodossia' all'interno delle strutture di sviluppo economico urbane britanniche (Pike, 2004), il che significa che vi è una notevole diversità tra i meccanismi disponibili a livello locale. C'è stata una vasta gamma di modi in cui (in particolare) le principali città del Nord hanno un po' 'istituzionalizzato' gli spazi "soft" di *governance* (Haughton and Allmendinger, 2008).

La fase più recente del processo di istituzionalizzazione della regione urbana a Manchester è stata dal 2006 in poi. Il caso in esame è il funzionamento del "Manchester's bust regime" (Harding, Harloe et al. 2010), che è stato molto lodato, (anche dai suoi protagonisti), come modello per le città inglesi (Emmerich and Frankal, 2009).

L'evoluzione della governance metropolitana/regionale, dalle fine degli anni '80 alla prima parte di questo secolo, ha visto una frammentazione della capacità istituzionale a livello metropolitano, un profilo relativamente debole e basso, e il potenziale per un nuovo ciclo di collaborazione è stato costruito lentamente, in gran parte come un sottoprodotto dell'approccio radicalmente diverso e sempre più di successo della città per lo sviluppo economico e la rigenerazione. " (Rees e Harding, 2010)

Anche se in Inghilterra gli enti locali urbani sono di grandi dimensioni, nelle zone più densamente popolate i confini di una sola autorità locale raramente coprono l'area metropolitana, lasciando fuori parte della frangia e le aree rurali con cui l'area centrale ha un'interazione significativa (la regione urbana').

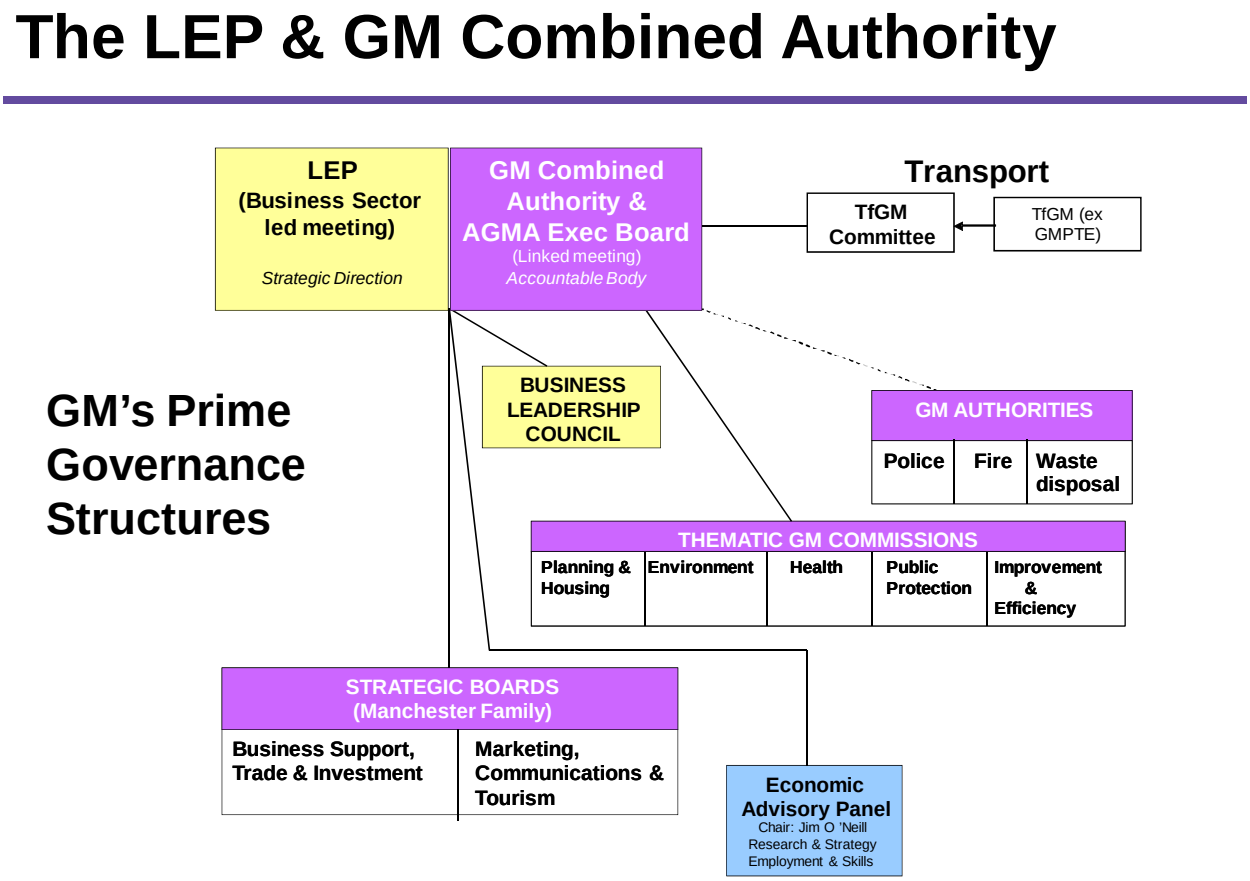


Fig 5.1: - Meccanismi di *governance* nella Greater Manchester, 2012

Il presente diagramma mostra il modo in cui la Local Enterprise Partnership, che è l'unica istituzione aggiuntiva per la *governance* regionale della città introdotta dall'attuale governo, interagisce con gli altri elementi della struttura GMCR. La Local Enterprise Partnership (LEP) è un settore privato che svolge un ruolo significativo nella politica di sviluppo economico, compresa la selezione delle Enterprise Zone. Le Enterprise Zone sono piccole aree designate a beneficiare di deroghe nei piani regolatori. Nella Greater Manchester, l'aeroporto di Manchester è stato riconosciuto come Enterprise Zone.

La figura 2 (si veda sotto) mostra 'la strada lunga e tortuosa' che ha portato al GMCA e che si svolse nel periodo che ha seguito l'abolizione del breve esperimento di governo metropolitano per la Greater Manchester (Greater Manchester County Council) nel 1986. Questa riorganizzazione del governo locale guidata a livello centrale è stata progettata dall'allora governo conservatore per 'razionalizzare' la *governance* delle aree metropolitane più importanti d'Inghilterra e riportare le funzioni a un solo livello di autorità "unitaria". Di fatto, tuttavia, alcune funzioni strategiche hanno continuato ad essere gestite a livello metropolitano da autorità speciali (per quanto riguarda, ad esempio, i servizi di polizia, antincendio e trasporto di massa locale) e, in particolare nel caso della Greater Manchester, da associazioni di volontariato delle autorità locali. L'organo fondamentale nel caso di Manchester è stata l'Association of Greater Manchester Authorities (AGMA).

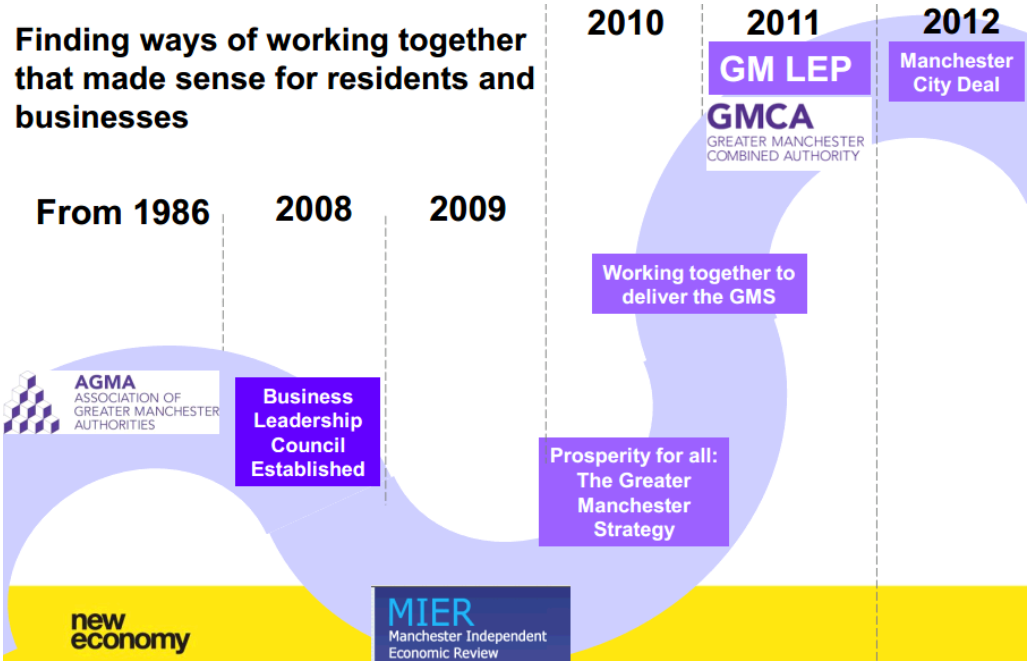


Fig 5.2 - La strada lunga e tortuosa che ha portato alla Greater Manchester City Region (GMCR)

Una chiave per lo sviluppo più recente verso meccanismi formali di *governance* a livello della Greater Manchester è stato una valutazione chiamata Manchester Independent Economic Review (MIER), svolta dal team di gestione, oggi conosciuto come Commissione per la New Economy, che aveva condotto una revisione della strategia esistente. La valutazione ha notato che i responsabili politici devono rendere trasparente il loro processo decisionale, e che vi è la necessità di una maggiore comprensione dell'economia della Manchester City Region (MCR) per individuare meglio i punti di forza e di debolezza intrinseci e strutturali.

L'ipotesi fondamentale alla base del MIER era che Manchester è la città britannica, a parte Londra, che più probabilmente vedrà aumentare il suo tasso di crescita nel lungo periodo, che avrà accesso ai mercati internazionali e che godrà di forti legami con il resto del mondo. Tuttavia, è stato sostenuto per molti anni che la città ha avuto performance inferiori alle attese, date le sue dimensioni. Questa è stata vista come una opportunità per la città di riaffermare la sua importanza all'interno della gerarchia urbana nazionale e di influenzare il clima politico nazionale per sostenere lo sviluppo di nuove aree di crescita economica.

Se è vero che le azioni intraprese nel 2010 verso la costituzione legislativa di una regione urbana con elementi di autorità decentrata a livello dei dieci comuni rappresentano il tentativo più completo di istituzionalizzare e formalizzare le strutture di *governance* metropolitana da quando è stato abolito il primo consiglio provinciale, questi contesti sono ancora fondamentali nelle decisioni che riguardano la costruzione politica della regione urbana. Ai fini del presente capitolo, le fasi di *governance* a Manchester vengono delineate come segue. Esaminando il coordinamento città-regione, non si deve dimenticare che questi problemi sono perenni. Il Piano di Manchester del 1935, per esempio, fornisce un esempio istruttivo:

Pianificazione Regionale: Lo schema di pianificazione più efficace è quello completo e non limitato dal confine artificiale dell'area di un ente locale. Il suo successo dipende dal (1) salvaguardare una superficie in grado di sviluppo economico (2) un'efficace azione comune con le autorità confinanti (Manchester Corporation, 1935)

'Completezza', garanzia di uno spazio per lo 'sviluppo economico' e 'azione concertata con i vicini': sono tutti i problemi con cui sono attualmente alle prese gli attori politici a Manchester. L'Association of Greater Manchester Authorities (AGMA) è sostenuta più formalmente dalle funzioni strategiche delle istituzioni che compongono l'area vasta di Manchester. Mentre l'area coperta dai dieci enti locali della Greater Manchester è ampia, comprendendo oltre 3 milioni di persone e la zona urbanizzata che si è sviluppata attorno al principale centro occupazionale, essa non contiene tutta la più ampia area urbana che è perlopiù influenzata, per quanto riguarda l'economia e il mercato del lavoro, dal nucleo dell'agglomerato urbano. È visto più come un compromesso politico, in cui dieci autorità hanno lavorato duramente per lo sviluppo delle relazioni strategiche nel corso del tempo, piuttosto che come una costruzione veramente funzionale.

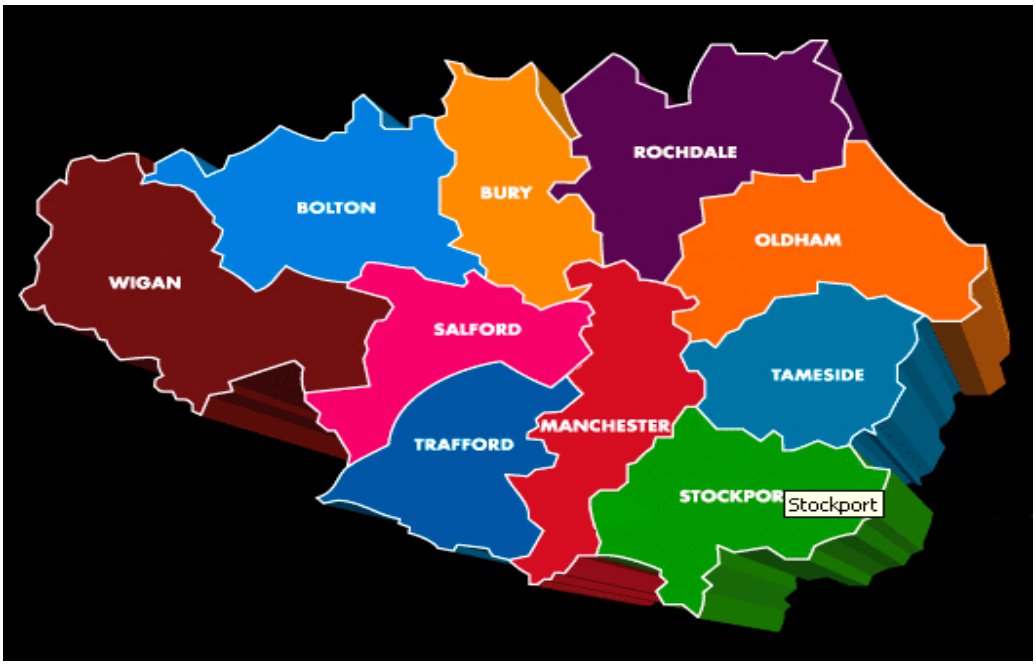


Fig 5.3 - I 10 Comuni della Greater Manchester City Region (GMCR)

C'è stato un cambiamento significativo nella politica per quanto riguarda la rigenerazione subnazionale e lo sviluppo economico con il cambio di governo del Regno Unito nel 2010. Il precedente governo (1997-2010) aveva mostrato interesse per un approccio alla riqualificazione locale (di quartiere) basata sul motto 'prima il peggio' e aveva investito massicciamente in agenzie pubbliche (sia all'interno che al di là del governo locale stesso) al fine di portare a termine la propria politica urbana. Il successivo governo di coalizione si è però mostrato molto scettico rispetto a numerosi elementi di questo approccio, tra cui gli enti regionali, il ruolo della pianificazione territoriale e della 'proliferazione di enti parastatali' cui si è assistito nel contesto subnazionale britannico. Quello che è emerso, invece, è un regime “localista” di politiche che si è finora concentrato principalmente sull’esortare e incentivare le autorità locali a lavorare con le imprese nella produzione di strategie di "crescita", basate fondamentalmente sull'utilizzo di risorse locali per stimolare l'attività di mercato. Nel seguito della presente relazione, verrà analizzato il modo in cui questo cambiamento ha portato a innovazioni negli interventi nei mercati immobiliare e del lavoro.

3. Crisi immobiliare, leve locali e risposta : il Manchester Mortgage

è triste a nord – e diventerà ancora più preoccupante con politiche di housing che favoriscono il sud-est (intervista ad agente immobiliare, agosto 2012)

	Housing	Competenze
Regione urbana	Dati raccolti dalla Manchester Independent Economic Review (MIER)	Dati raccolti dalla Manchester Independent Economic Review (MIER)
Ente locale	Strategia base per la pianificazione: Registered Social Landlord (RSLs)	Learning and Skills Council (LSC) finanzia ulteriore educazione
Quartiere	Manchester Salford Pathfinder (MSP) Housing Market Renewal Programme (HMR) (2003-2011)	
Famiglia	Regime del Manchester Mortgage	Manchester Apprenticeship Guarantee

Tabella 5.1 - Gli interventi della Greater Manchester City Region (GMCR) per l'housing e le competenze, 2012

La tabella 1 mostra gli interventi per l'housing e le competenze all'interno della regione urbana. La prima osservazione da fare è che, nonostante il ciclo di sviluppo istituzionale in corso, descritto nella sezione precedente, gli attori della regione urbana non dispongono dei mezzi necessari per intervenire in maniera significativa nei settori cruciali dell'housing e della formazione. La commissione a livello regionale urbano che si occupa della pianificazione e dell'housing è un organismo dotato di poche risorse finanziarie, che riesce quindi solo molto limitatamente ad agire collettivamente in 10 enti locali con funzioni di pianificazione e a preparare 'le strategie di base' per la pianificazione. Le strategie di base (a livello locale) sono gli unici programmi riconosciuti all'interno dell'attuale sistema di progettazione, il che rende assai scoordinata la pianificazione per l'housing. La regione urbana, tuttavia, ha sostenuto un ulteriore decentramento delle politiche di housing.

Inoltre, nonostante le percentuali piuttosto elevate di residenti della regione urbana che vivono in case popolari, questa disposizione non è più una responsabilità diretta degli enti locali, dal momento che il patrimonio di edilizia sociale è stato in larga parte 'trasferito in blocco' al di fuori del controllo degli enti locali e viene gestito da una rete di Registered Social Landlords (RSL) - RSL / cooperative edilizie, generalmente considerate come soggetti privati in quanto non sono possedute o controllate direttamente dallo Stato. Questa situazione, tuttavia, è stata messa in discussione da una serie di sentenze negli ultimi

anni. Nel 2004 il governo britannico ha recepito una decisione europea che considerava le cooperative edilizie come enti pubblici nell'ambito degli appalti.

La crisi immobiliare britannica è acuta. Semplicemente non vi è sufficiente disponibilità di case di livello decente e accessibili per soddisfare le esigenze della popolazione. Il divario Nord-Sud è più acuto in termini di alloggi. Questa parte del rapporto riguarda l'accesso alla casa e gli interventi a livello regionale urbano in questo ambito. Verranno messi a confronto gli approcci dei governi precedenti e attuali in materia di pianificazione e di politica urbana e sarà presentato il regime d'intervento del Manchester-Salford Pathfinder (MSP) Housing market renewal (HMR). Anche il Mortgage Manchester verrà trattato, prima di trarre, infine, alcune conclusioni.

1.4 milioni di bambini in Inghilterra vivono in cattive condizioni.
Nel 2008/09, erano 654,000 in Inghilterra i nuclei abitativi sovraffollati.
Nel 2009 il numero dei pignoramenti è salito a 48.000, rispetto ai 25.900 del 2007
7.4 milioni di case in Inghilterra non riescono a soddisfare gli standard abitativi dignitosi stabiliti dal governo (Government's Decent Homes Standard).
Attualmente, il Regno Unito è più polarizzato dalla ricchezza immobiliare che in qualsiasi altro momento successivo all'epoca vittoriana.
Nel 2009/10, gli enti locali hanno rilevato la presenza di oltre 62.000 famiglie rimaste senza casa .
Alla fine di settembre 2010, 49.000 famiglie vivevano in alloggi provvisori, 38.000 di queste avevano figli a carico.

Tabella 5.2 - Dati sulla crisi del settore immobiliare a livello nazionale[39]

Sullo sfondo del quadro nazionale descritto dalla tabella 4, la Greater Manchester City Region (GMCR) ha commissionato uno studio nell'ambito del Manchester Independent Economic Review (MIER), che ha esaminato i problemi legati all'alloggio nella regione. Questo rapporto riassume le tendenze a lungo termine della disponibilità di alloggi[40].

[39] http://england.shelter.org.uk/campaigns/why_we_campaign/the_housing_crisis

[40] Nonostante il fatto che questi schemi irregolari di raccomandazioni di sviluppo territoriale da parte del MIER auspicassero una soluzione di mercato al problema della disponibilità di alloggi. http://www.manchester-review.org.uk/projects/view/?id=720 pg 25

Sin dagli anni '50, la crescita considerevole del numero delle famiglie ha aumentato la domanda di alloggi. Tra le cause di ciò, vi è stato l'aumento delle famiglie unipersonali, alimentato in parte dalle crescenti aspirazioni a possedere una casa di proprietà e dall'indebolimento della preferenza a vivere in una famiglia allargata, oltre all'aumento della frequenza dei divorzi e delle separazioni... ci sono un certo numero di città che si reggono da sole nel nord della Greater Manchester - Bolton, Bury, Oldham e Rochdale. (MIER)

Qui la ristrutturazione del mercato immobiliare è stata in gran parte determinata dall'impoverimento, dal calo della popolazione e dal degrado fisico causato dal declino delle industrie manifatturiere tradizionali. La suburbanizzazione ha interessato la parte meridionale (MIER).

	Approccio del governo precedente 1997-2010	Approccio del governo attuale 2010-presente
Riforma della progettazione	Sviluppo della partnership con il governo locale e Regional Economic Strategy (RES) e Regional Spatial Strategy (RSS) definite da istituzioni regionali per la pianificazione.	National Planning Policy Framework (NPPF) 'presumibilmente verso lo sviluppo sostenibile' – abrogazione delle dettagliate linee guida della pianificazione (PPG)
Politiche urbane	Rinnovamento dei quartieri : National Strategy for Neighbourhood Renewal (2001). Sustainable Communities Plan (2006) – nuovi punti di crescita nel Sud Est e Housing Market Renewal (HMR) al Nord	Regional Growth Fund (RGF) per le attività di business. Zone industriali per affrontare i problemi lavorativi sul territorio (EZ)
Partnership	RDA (a livello regionale) e Local Strategic Partnerships (LSPs) costituiscono la parte del settore pubblico	Local Enterprise Partnerships (LEPs), il settore privato rientra nelle partnership a livello regionale urbano.
Housing e Riqualificazione	Partnership inglesi e la Homes and Communities Agency (HCA) Academy for Sustainable Communities	'Abbattimento degli enti parastatali', salvo la Homes and Communities Agency (HCA)
Riforma del Welfare	Crediti d'imposta, obiettivi sulla povertà infantile	Riforma Universale del Welfare

Tabella 5.3 - gli approcci del governo alla pianificazione, alle politiche urbane, alle partnership con gli enti parastatali per la consegna

La tabella 3 mostra gli approcci istituzionali radicalmente diversi all'housing e alla riqualificazione che hanno interessato la Greater Manchester. I cambiamenti delle politiche tra la prima e la seconda colonna sono stati accompagnati da drastici tagli al governo locale. Tutti i settori delle politiche di cui sopra hanno effetti sull'ambito dell'abitare; la pianificazione, la politica urbana, l'uso e le funzioni di partnership, l'housing e il rinnovamento e la riforma del welfare. Dalle interviste svolte per questa ricerca è emerso chiaramente che l'attuale politica nazionale di housing è insufficiente per soddisfare le esigenze specifiche della regione urbana. Gli intervistati hanno sottolineato con forza il problema dello sbilanciamento delle politiche di housing verso il sud-est dell'Inghilterra, a spese del nord.

Naturalmente, in termini di politica abitativa, sono fondamentali le sovrapposizioni con le misure adottate nell'ambito della riforma del welfare. La riforma sociale di più grande impatto sull'housing è 'Universal Credit', un approccio alla semplificazione del sistema di welfare che combina i complicati crediti d'imposta con le prestazioni sociali in un unico pagamento, fissato a 500 £ a settimana. Il sussidio per l'alloggio è attualmente amministrato direttamente dagli enti locali, ma con il regime dell'Universal Credit sarà il Ministero del Lavoro e delle Pensioni ad erogare il beneficio direttamente agli inquilini. Il cambiamento è stato pensato per semplificare il complesso sistema di sussidi per l'alloggio e per responsabilizzare gli inquilini rispetto alle loro finanze. Tuttavia, la proposta ha suscitato preoccupazioni tra i proprietari, che temono che il dover rincorrere i clienti affinché paghino, invece che riceverli automaticamente dallo Stato, porterà ad un aumento degli arretrati. Il problema della sotto-occupazione, già citato, è specifico delle zone dove gli affitti sono più bassi rispetto alle medie nazionali (come avviene nel Nord Ovest). Nell'area della Greater Manchester i prezzi delle case sono estremamente variabili: questa regione urbana è un microcosmo nel contesto del Regno Unito, con la parte meridionale dell'agglomerato urbano che è prospera e un nord impoverito. La maggior parte dei dati recenti (2012) registra un prezzo medio degli immobili per la Greater Manchester City Region (GMCR) di 149.752 £, e una variazione annua del -1,4%. Questa media varia molto tra i 10 comuni della città-regione, ma in ciascuno di essi è inferiore alla media nazionale, che è di 249.985 £[41].

Media nazionale (UK)	£249,985
Trafford	£248,441
Stockport	£189,499
Manchester	£149,752
Bury	£143,197
Salford	£137,575
Rochdale	£128,544
Bolton	£127,052
Wigan	£120,930
Oldham	£118,685
Tameside	£115,119

Tabella 5.4 - Prezzi medi delle case nella Greater Manchester City Region, settembre 2012

[41] Dati NOMIS

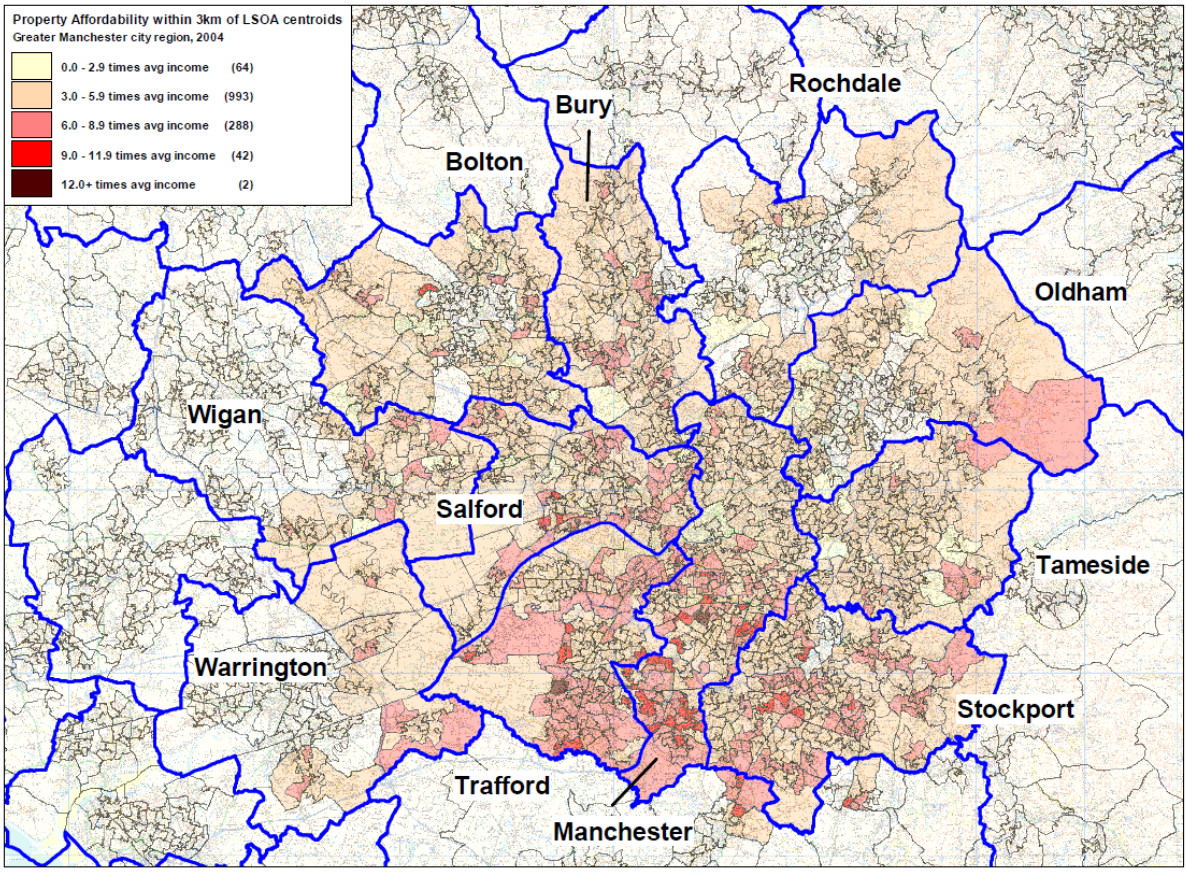


Figura 5.4 - L'accesso alla casa nella Greater Manchester City Region (GMCR)

3.1 Approcci precedenti all'Housing: Manchester Salford Pathfinder Housing Market Renewal

Sotto l'ultimo governo ci sono stati molti interventi nel settore abitativo all'interno della Greater Manchester City Region (GMCR), per lo più attraverso partnership pubbliche-private e iniziative finanziarie private (Private Finance Initiative – PFI). La politica di social housing non è più appannaggio degli enti locali e gli sviluppatori privati sono fondamentali per i progetti di rigenerazione. Fondamentale per l'housing e il rinnovamento è un ente parastatale chiamato Homes and Communities Agency (HCA), che ha una struttura regionale e ministeriale.

HMR scheme MSP Manchester Salford Pathfinder
East Manchester regeneration
Stock Transfer Decent/Homes Standard.
Private Finance Initiative (PFI) eg. Grove Village
New Islington Masterplan
Manchester City Council Regeneration Frameworks

Tabella 5.5 - Interventi precedenti nel settore dell'housing nella Greater Manchester City Region (GMCR)

L'iniziativa più significativa nel settore dell'housing è stato il programma Housing Market Renewal Programme's Manchester / Salford Pathfinder (MSP). Questa iniziativa, strettamente legata al lavoro accademico di Brendan Nevin, era un vasto intervento pubblico per promuovere un ampio cambiamento in una zona in cui il mercato immobiliare era palesemente fallito.

Il Manchester Salford Housing Market Renewal Pathfinder (MSP) è stata una partnership informale, istituita dai consigli comunali di Manchester e Salford, che hanno operato tra il 2003 e il 2011 per sviluppare e coordinare un programma strategico a lungo termine di ristrutturazione del mercato immobiliare in alcune aree delle parti nord, est e sud di Manchester e del centro di Salford. L'obiettivo del MSP – che i due Comuni stanno perseguendo – è stato quello di sostenere il potenziale di crescita economica della regione urbana di Manchester, rinnovando questi quartieri in modo da fornire un'offerta differenziata di alloggi di maggiore qualità e una gamma più diversificata di tipologie abitative, in grado di soddisfare le aspirazioni dei nuovi come dei vecchi residenti.

Tabella 5.6 - Il Manchester Salford Pathfinder (MSP)

Da aprile 2003 a marzo 2011, il MSP ha ricevuto 354.11 milioni di sterline di finanziamento HMR, il che equivale a circa 154 £ annui per ogni abitante. Il MSP è anche riuscito a fare leva su investimenti complementari per un totale di 244 milioni di sterline extra. Nel corso della revisione della commissione di controllo di questo programma[42], è stato stimato che questo investimento avrebbe direttamente creato o preservato circa 7.700 posti di lavoro. Questa valutazione della commissione di controllo dimostra che il MSP ha raggiunto gli obiettivi concordati con la Homes and Communities Agency. Mentre le nuove costruzioni sono inferiori a quanto previsto, sono state costruite oltre 3.700 nuove case. Sono inoltre state migliorate 14.500 case esistenti, acquistate 4.000, e demoliti oltre 6.000 immobili obsoleti. Nel complesso nella zona di *pathfinder*, gli imprenditori edili hanno costruito circa 15.000 nuove abitazioni, contribuendo in misura significativa alla fornitura di nuove abitazioni nella regione urbana.

Intervento	Pianificato	Raggiunto	Percentuale degli obiettivi raggiunti rispetto a quanto pianificato
Nuove costruzioni	5.696	3.807	67%
Miglioramenti esterni	14.072	14.578	104%
Demolizioni	6.050	6.014	99%
Proprietà acquistate	4.405	4.031	92%
Terreni acquistati (ettari)	20.986	16.56	79%

Tabella 5.7 - risultati del MSP: i dati della commissione di controllo

[42]http://www.auditcommission.gov.uk/housing/marketrenewalpathfinders/reports/manchestersalfordperformancereviews/Pages/Default.aspx

Nonostante questa valutazione positiva, il MSP è stato abolito nell'ambito di un'ondata di tagli ai programmi di riqualificazione operati dal nuovo governo di coalizione.

"Gran parte della politica del lavoro riguardava come indurre le grandi città a dare un contributo senza uccidere la gallina dalle uova d'oro. Il MSP è stato uno sforzo per collegare le politiche di housing a quelle economiche per determinare dove sarebbero stati i posti di lavoro e che tipo di case avrebbero dovuto essere costruite. La cosa fondamentale non è avere una politica di palliativi sociali, ma cercare di favorire una maggiore crescita economica... La maggior parte delle politiche del governo mira a incentivare la crescita e lo sviluppo, ma si presume che ciò avverrà a Londra e nel sud est. "(intervista a un accademico, settembre 2012).

Questa citazione riassume la frustrazione di molti che ritengono che gli interventi locali siano l'unico modo per modificare le profonde disuguaglianze strutturali, come ad esempio le disfunzioni del mercato immobiliare, e che programmi incompiuti, come il MSP, siano sempre più necessari alla luce della crisi economica. Nel 2010, il nuovo governo di coalizione ha valutato gli interventi di rinnovamento locale (indicati nella tabella 3) come programmi costosi e ne ha aboliti molti, come parte del loro programma di riduzione del deficit. Nello spiegare questa decisione politica in Parlamento, il ministro ha dichiarato quanto segue:

> *A causa del livello del deficit, che è senza precedenti, il Governo ha annunciato un risparmio di 6 miliardi di sterline di spesa pubblica per il 2010-11. Gran parte del bilancio per la casa è già impegnato, per cui i necessari tagli cadranno sui settori in cui meno ci si è impegnati per il 2010-11. Nell'ambito del pacchetto di risparmio di 6 miliardi di sterline, quindi, il Governo sta svolgendo consultazioni per riuscire a raggiungere una quota di risparmio di 50 milioni*.[43]

È stato relativamente facile chiudere tali programmi, dal momento che essi erano in gran parte gestiti da partnership non incorporate negli enti locali. Gran parte del sistema di governance che si faceva carico degli interventi di rigenerazione era informale e, come si è scoperto, vulnerabile ai cambiamenti della politica del governo nazionale.

Il vuoto lasciato dal MSP non è stato colmato da interventi su grande scala o locali; tuttavia, di recente, il Consiglio Comunale di Manchester ha concepito il programma Manchester Mortgage, per fare fronte alla cronica carenza di alloggi a prezzi accessibili e alla mancanza del capitale finanziario per chi voglia ottenere un mutuo. I promotori di questo programma sono, oltre al Consiglio Comunale di Manchester, il Fondo Pensione della Greater Manchester e il Co-operative Group, con sede a Manchester. L'ente locale ha identificato cinque aree cittadine con l'obiettivo d costruirvi circa 250 case da vendere o affittare attraverso un progetto pilota. Come parte del progetto, il Comune sta cercando di creare un sistema di garanzia ipotecaria specifico per l'acquisto della prima casa, che coprirà fino al 20 per cento del prestito. Il Greater Manchester Pension Fund (GMPF) pagherà i costi di costruzione e, in caso di successo, il programma potrebbe essere lanciato in dieci anni. Stando a quanto riferito dal Comune, sono in corso

[43] http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldhansrd/text/100615-0002.htm

colloqui con la Co-operative Bank e con la Manchester Building Society circa il progetto 'Manchester Mortgage'. In caso di successo, vorrebbe dire avere acquirenti di case in grado di ottenere mutui al 95 per cento alle stesse condizioni di quelli al 75 per cento, senza la necessità di accantonare somme consistenti a titolo di deposito. Lo scopo del Manchester Mortgage è di affrontare il problema diffuso della difficoltà di ottenere mutui ipotecari, uno dei problemi principali della crisi immobiliare nella regione urbana, in assenza di programmi su larga scala e di livello nazionale per modificare la natura del mercato immobiliare e la sua variabilità in tutta la regione urbana.

3.2 Conclusione

Le leve per un cambiamento interno al mercato immobiliare sono la pianificazione, la disponibilità di alloggi, gli alloggi a prezzi accessibili, il social housing e l'accesso ai mutui ipotecari. L'intervento del Manchester Mortgage è innovativo in quanto si occupa delle questioni abitative a livello famigliare e cerca di fare ottenere alle persone un prestito cui altrimenti non avrebbero potuto accedere. Questo risultato viene ottenuto sfruttando le risorse finora non disponibili, come quelle dei sistemi pensionistici, per "avviare il volano" del mercato stesso. L'esiguità delle somme investite in questo programma mostra che si tratta di una sperimentazione. Questo approccio viene visto dal governo britannico anche come un modo per finanziare le infrastrutture in un'epoca di riduzione dei finanziamenti pubblici, tra cui i principali fondi pensione. L'approccio del governo precedente al problema del fallimento del mercato immobiliare era su scala locale e richiedeva significativi investimenti pubblici. L'investimento pubblico di 354 milioni di sterline previsto dal Salford Manchester Pathfinder è stato un significativo tentativo pubblico di riqualificare i quartieri più svantaggiati. L'evidenza dei problemi alla scala della Regione urbana ha suggerito alla politica di investire nel 10% delle zone più degradate, ma per motivi politici questo si è rivelato impossibile a causa della riduzione degli investimenti pubblici.

4. Crisi dell'occupazione, leve locali e risposte : Il Manchester Apprenticeship Guarantee

Abbiamo bisogno di essere in grado di cogliere le opportunità che permettano all'economia di crescere e prosperare per il bene delle persone e delle imprese di Manchester. Oggi più che mai è fondamentale che cerchiamo nuovi modi per aiutare l'economia a crescere e a prosperare (intervista a un imprenditore della regione urbana, settembre 2012)

Gli sforzi per rivitalizzare Manchester sono stati volti all'attrazione di capitali e di lavoro nel settore dei servizi ad alta intensità di conoscenza e di alto valore. Prima della crisi, il rapporto MIER nel 2009 dipinse un immagine positiva del modo in cui ciò stava avvenendo.

La regione urbana supera regolarmente le prestazioni delle sue città concorrenti per quanto riguarda l'offerta di posti di lavoro altamente qualificati; trattenendo e fornendo il talento necessario per occupare

quei posti di lavoro; trattenendo i laureati delle università locali e fornendo il necessario supporto delle competenze e la formazione adeguata alle opportunità di lavoro disponibili nella regione. Non era mai stato raggiunto fino ad ora un livello così alto di occupazione nella Manchester City Region (MCR) nelle industrie basate sulla conoscenza, nei servizi finanziari e alle imprese, quali i servizi legali. Tuttavia, la trasformazione dell'economia della regione urbana ha implicazioni di ampia portata per i policy maker se Manchester continuerà ad essere la forza economica dominante al di fuori di Londra e del sud-est.

Alcuni hanno però sostenuto che sia stato sbagliato porre l'accento sull'attrazione di competenze altamente qualificate e che la politica della regione urbana dovrebbe concentrarsi sul profilo esistente di competenze, mentre i dirigenti delle città sono più interessati a promuovere e rafforzare l'immagine della città che non a sottolineare le carenze e le lacune delle competenze della popolazione residente.

'se la povertà e la disoccupazione sono ancora a livelli più bassi mai registrati nella regione urbana, il dato non è affatto omogeneo. Infatti, i comuni di Trafford, Stockport e Bury hanno poche aree svantaggiate, mentre il centro e il nord di Manchester, l'est di Salford, Wigan, Bolton, Rochdale e Tameside hanno una maggiore concentrazione di disoccupazione e povertà. '

Inoltre, l'immagine della regione urbana come area di successo si basa sull'attrazione di talenti piuttosto che sulle carenze di competenze della popolazione esistente.

> *"Ciò che conta adesso è assicurarsi che ci sia una base di competenze tali da favorire il successo in aree che ancora ne devono beneficiare, in modo che possano essere realizzate la piena produttività e le potenzialità del 'new-look' della regione urbana. (Intervista a un dirigente locale, settembre 2012)*

Il MIER teneva molto a sottolineare che la maggior parte della popolazione della regione urbana di Manchester (MCR) è impiegata nelle industrie dei servizi finanziari e per le imprese, quali i servizi legali. *Understanding Labour Markets, Skills and Talent* cita un incremento del 120% dell'occupazione in questo settore dal 1981. C'è stato anche un aumento del 49% del numero di persone occupate nell'informazione, nella comunicazione e nella tecnologia. Questi aumenti, insieme a una riduzione del 54% del numero di persone occupate nel settore manifatturiero, hanno trasformato il panorama economico della regione urbana e le opportunità disponibili per i laureati e le comunità locali. Le industrie basate sulla conoscenza (KBIS) comprendono il settore ITC (ad esempio lo sviluppo di software), i servizi commerciali e finanziari (ad es. quelli legali), il settore dei media creativi (ad esempio la distribuzione, l'editoria e la pubblicità), le produzioni ad alta intensità di conoscenza (ad esempio i prodotti farmaceutici) e i settori pubblici (come la sanità e l'istruzione superiore). Per la maggior parte dei settori Manchester ha una percentuale maggiore di forza lavoro impiegata in KBI rispetto ad altre regioni urbane del Regno Unito. Il MCR registra concentrazioni particolarmente elevate di occupazione KBI (se lo si confronta con altre regioni urbane,

eccetto quella di Londra) in ambito ICT, servizi alle imprese e pubblica amministrazione. Inoltre, Manchester ha una percentuale della sua forza lavoro impiegata nella produzione basata sulla conoscenza più alta di quella di Londra e di tutte le città comparabili.

L'occupazione nel settore KBI ha avuto impatto in tutta la regione urbana, ma soprattutto nelle aree centrali e meridionali, poiché gli investimenti privati si sono concentrati dove c'erano livelli più elevati di lavoratori altamente qualificati. Questo segnala che lo sviluppo delle infrastrutture MCR è di vitale importanza per garantire forti guadagni in tutta la regione, migliorando in tal modo le competenze nel mercato del lavoro.

Esempi particolari di questa trasformazione economica includono il fatto che: nell'ambito ICT, la crescita è centrata nella zona centrale della regione urbana, ovvero Manchester, e in località che si trovano lungo la M56 e la M62, in particolare a Warrington, che ha visto una crescita significativa dell'occupazione. Nel settore dei servizi alle imprese, la crescita dell'occupazione è stata particolarmente forte a Manchester, Salford (in particolare The Quays) e Trafford, come anche a Warrington e Stockport. Anche lo sviluppo di aree industriali esterne alle città ha sostenuto la crescita in questo settore. L'occupazione nel settore dei servizi finanziari è cresciuta soprattutto a Salford, Trafford e Vale Royal. Quest'ultima riflette lo sviluppo di locali commerciali nella zona di Northwich che oggi ospita un numero ridotto di servizi finanziari. Il settore creativo e dei media rimane concentrato nelle principali aree di occupazione (in particolare Manchester e Salford), ed è destinato a una forte espansione attraverso lo sviluppo del MediaCityUK al The Quays. Per la maggior parte, l'occupazione nel settore pubblico si è ampliata in diversi luoghi della regione urbana, riflettendo il periodo prolungato di investimenti nei servizi pubblici nel corso degli anni 2000. Gli aumenti in questo settore sono fortemente associati sia alla crescita della popolazione sia ai livelli più elevati di spesa per i servizi pubblici a livello nazionale.

Questa citazione riguarda gli effetti spaziali dell'occupazione di alto valore in tutta la regione urbana; l'espansione del settore pubblico degli anni 2000 si è diffuso in tutta la regione urbana. Le contrazioni della spesa pubblica, tuttavia, hanno mostrato le debolezze di fondo dell'economia di Manchester: l'economia si è dimostrata vulnerabile e i tagli del settore pubblico hanno avuto impatti diversi sull'occupazione a Manchester.

Il totale dell'occupazione nel settore pubblico nel Regno Unito è diminuito per il decimo trimestre consecutivo nel primo trimestre del 2012, di 39.000 occupati, raggiungendo la quota di 5.899 milioni di occupati. I governi locali del Regno Unito sono diminuiti di 33.000 unità, l'occupazione dell'amministrazione statale centrale è diminuita di 1000 lavoratori e l'occupazione in aziende pubbliche britanniche è diminuita di 5.000 unità. L'occupazione pubblica in Gran Bretagna è diminuita di 7.000 unità, sino a 464.000 occupati. Questo è il quarto trimestre consecutivo che l'occupazione pubblica britannica registra una diminuzione. Il totale dell'occupazione nel settore privato è aumentato di 205.000 occupati, sino a 23.382 milioni di persone. Si tratta del nono aumento consecutivo trimestrale dell'occupazione nel settore privato, e il più significativo dal secondo quadrimestre del 2010.

Tabella 5.8 - Dati sull'occupazione del settore pubblico, UK Quarter 1, 2012

La tabella 9 mostra che l'occupazione pubblica nel primo trimestre del 2012 era di 5.899 milioni di persone e che per dieci trimestri consecutivi questo numero è stato in calo. Essa mostra anche che il settore privato è aumentato di 205.000 persone. Ne consegue che nel clima attuale gli interventi incentrati sulle competenze e sulla creazione di posti di lavoro devono essere condotti dal settore privato.

Il settore previsioni economiche della Commissione per la New Economy ha recentemente rilasciato le statistiche relative alle traiettorie occupazionali previste: si sostiene che fino al 2014 non ci sarà un aumento in termini assoluti del numero di posti di lavoro, mentre non si prevede un ritorno degli alti livelli di occupazione raggiunti nel 2007 prima del 2017[44].

Le previsioni indicano che l'occupazione in GM (compreso il lavoro autonomo) si ridurrà fino al 2013, prima di tornare a crescere a partire dal 2014. Per il periodo 2012-22 si prevede un aumento di poco più di 85.000 posti di lavoro nel GM. Si tratta di un livello ben al di sotto della crescita che c'è stata nel decennio prima della recessione, in cui, tra il 1998 e il 2008, sono stati creati 115.000 posti di lavoro.

4.1 City Deal and Manchester Apprentice Guarantee

> *I risultati scolastici stanno migliorando, ma sono inferiori alla media nazionale, e ciò influisce sui modi in cui i giovani possono accedere sia alla formazione superiore che al lavoro. Nel 2008, l'82,1 per cento dei diplomati ha ricevuto un'istruzione a tempo pieno, il 2,6 per cento in apprendistato e lo 0,9 ha avuto accesso a posti di lavoro senza formazione. Il 6,7 per cento ha continuato a essere NEET* Not in Education, Employment or Training)*. Molti giovani hanno lasciato la scuola senza qualifiche – in alcune aree della città, più di un giovane su sette ha lasciato la scuola senza qualifiche. La questione rimane preoccupante per il Comune, in quanto ostacola la capacità dei giovani di sviluppare una carriera lavorativa. Nel 2009, la disoccupazione a Manchester era pari al 5,4% con un incremento di quasi due punti percentuali rispetto all'anno precedente. Nello stesso periodo, i posti di lavoro si sono ridotti del 50 per cento. (Apprentice Strategy)*

Queste cifre sono preoccupanti data la retorica del MIER e l'obiettivo della politica di attrarre persone altamente qualificate. Tuttavia, in assenza di strumenti politici per affrontare la pericolosa carenza di competenze nella regione urbana, sarà difficile che i giovani possano prendere parte all'auspicata crescita.

Le competenze sono l'oggetto del 'City Deal' per Manchester. Il City Deal è un accordo firmato dal GMCA con il dipartimento governativo nazionale di Business Innovation and Skills (BIS). È stato promosso

[44] http://neweconomymanchester.com/stories/1432

come parte di un rapporto più decentrato e maturo tra il governo centrale e locale e ha l'autorità del vice primo ministro Nick Clegg, che ha annunciato la politica nel luglio 2012 affermando:

Queste offerte innovative segnalano un radicale cambiamento di potere, liberando le città dal controllo della Whitehall (la burocrazia inglese). Tutti in queste otto città – dai giovani in cerca di lavoro, alle aziende che vogliono espandersi – sentiranno i benefici. Nei prossimi mesi, trasferiremo sempre più potere dalla Whitehall a queste città. Sono le potenze economiche d'Inghilterra – quindi ha senso che esse decidano autonomamente come migliorare le loro economie locali[45].

Questa retorica molto efficace, però, non è supportata né dalle risorse né dai promessi trasferimenti di potere alle città, e dovrebbe essere correttamente considerata nel contesto del finanziamento Learning and Skills Council per la regione urbana, che ammonta a 200 milioni. Il City Deal è di per sé un piccolo progetto pilota che funziona come incentivo fiscale di 2 milioni di sterline per i datori di lavoro per acquistare pacchetti formativi a loro scelta, ed è in fase di sperimentazione nella Greater Manchester City Region.

Anche il Consiglio comunale di Manchester ha sviluppato una strategia basata sull'apprendistato, incentrata sul ruolo degli enti locali nell'offerta di opportunità. La tipologia del tirocinio è stata estesa a coloro che sono ai margini della formazione e del lavoro ed è stato istituito l'apprendistato come una forma di apprendimento diffusa e molto apprezzata.

La visione di Manchester sul tirocinio è che aumenterà le aspirazioni sia dei giovani della città, sia della sua comunità e della forza lavoro. Il MCC si è impegnato per lo sviluppo delle competenze sulla base delle competenze esistenti, e offrendo opportunità agli abitanti senza lavoro. Nel dicembre 2007 il Consiglio comunale di Manchester ha firmato l'impegno sulle competenze, un impegno pubblico per migliorare la qualità delle competenze nel settore. La strategia dell'apprendistato, legata all'impegno sulle competenze, è in grado di fornire opportunità di formazione realistiche e, soprattutto, sostenibili per i giovani locali. Queste opportunità si concentrano su giovani provenienti dai quartieri più poveri e dalle scuole prioritarie (le prime cinque scuole che producono NEET), anche se alcune iniziative si rivolgono a categorie specifiche, come il Young People into Construction Programme, che dà la priorità ai giovani NEET, ai bambini in cura presso i servizi sociali (LAC) e ai gruppi etnici neri e delle minoranze (BME).

L'approccio sembra sensato, ma fino ad oggi è stato testato solo con 20 giovani nel settore dei media, perché la strategia di apprendistato è 'sostenibile' in quanto non fa affidamento sulle "fonti di finanziamento esterne". Fino a quando gli interventi per affrontare le carenze e le disparità regionali devono essere fatti "a costo zero", è difficile capire come rompere questo ciclo di deprivazione che riguarda l'occupazione poco qualificata e con salari bassi.

[45] http://www.dpm.cabinetoffice.gov.uk/news/city-deals-announced-allow-cities-go-growth

4.2 Conclusione

Le leve per il cambiamento all'interno del mercato delle competenze sono estremamente complesse e possono includere pre-scuola, scuola dell'obbligo e il percorso educativo successivo alla scuola dell'obbligo (formazione di grado superiore), le cui leve di controllo sono distribuite su differenti scale governative e in una pletora di istituzioni. L'intervento della Manchester Apprenticeship Guarantee è innovativo in quanto affronta il problema dei giovani NEET non in materia di formazione al lavoro e li mette in contatto con vere realtà lavorative. Tuttavia, i numeri molto bassi di giovani coinvolti rendono questo approccio solo concettuale. Corrette scale e ambiti di intervento nel settore delle competenze sono fondamentali, se gli enti pubblici sono in grado di incidere sulle questioni macro e strutturali del mercato del lavoro, e poiché l'agenda sulle competenze della regione urbana rimane incentrata sui lavori altamente qualificati, vi è il rischio che i livelli più bassi non siano in grado di condividere i successi della regione urbana.

5. Affrontare il vuoto delle politiche urbane nei settori dell'housing e delle competenze?

La nostra analisi fa emergere che, per quanto riguarda gli elementi essenziali di un approccio strategico allo sviluppo economico, vi è attualmente l'assenza di una politica urbana nel Regno Unito. Mentre le specificità della governance della Greater Manchester City Region aiutano a spiegare la strategia di crescita che è emersa per gestire il cambiamento, rimangono grandi sfide nella creazione di un nuovo ed efficace regime politico, nelle circostanze attuali. Le iniziative qui esaminate sono sperimentali, così come lo sono una vasta gamma di nuovi sviluppi che comprendono le nuove zone imprenditoriali e i nuovi approcci ai finanziamenti europei, e resta da vedere quanto sia efficace il particolare 'localismo' che è in fase di sperimentazione nella Greater Manchester, in assenza di un più deciso decentramento del potere e delle risorse a livello metropolitano.

L'austerità locale e i tagli ai finanziamenti del settore pubblico hanno portato, come risultato, a una gamma molto limitata di politiche adatte a contrastare i problemi strutturali del mercato immobiliare e di quello del lavoro, e ad azioni fortemente circoscritte agli attori della regione urbana nell'ambito delle politiche attive per l'occupazione. L'intervento del Manchester Mortgage è interessante in quanto offre un approccio basato sull'utilizzo di mezzi di solito non disponibili. Il governo del Regno Unito sta cercando di esplorare l'allentamento delle norme sulle decisioni di investimento dei fondi pensione in modo da finanziare le infrastrutture con una varietà di 'modi creativi'. Questo per quanto riguarda il denaro pubblico per gli appalti delle amministrazioni locali e della regione urbana. Un ulteriore e interessante è il tentativo di guardare alla spesa dei diversi dipartimenti governativi. La ricerca dell'efficienza della spesa del denaro pubblico ha dimostrato che 'l'austerità locale' nel contesto della Greater Manchester City Region non ha risparmiato denaro, ma piuttosto lo ha reindirizzato, passando dal finanziamento discrezionale precedentemente disponibile al governo locale, alla spesa per le prestazioni sociali nazionali. Questo risultato è coerente con le previsioni del FMI del 2012, secondo cui l'impatto delle misure di austerità ha

creato un significativo effetto 'traino'[46] sulla crescita economica e aggravato i problemi del mercato immobiliare e del lavoro qui esposti. Nel passaggio verso una nuova autorità legale congiunta, che fornisce una struttura potenziale di poteri conferiti, di risorse e di protezioni dalle difficoltà di raggiungere un consenso a livello cittadino su questioni chiave dello sviluppo, la Greater Manchester si è posizionata come 'capofila' per quanto riguarda l'esecuzione del "nuovo localismo". Restano tuttavia molti obiettivi da raggiungere, se le innovazioni sperimentali oggetto della presente relazione saranno "allargate" nella misura in cui esse rappresentano seri tentativi di affrontare le sfide della Greater Manchester, soluzioni che attualmente si trovano a livello locale.

6. Bibliografia

Barlow, M. (1995). "Greater Manchester: conurbation complexity and local government structure." Political Geography 14(4): 379-400.

Blakeley, G. and B. Evans (2008). "'It's like maintaining a hedge': Constraints on citizen engagement in community regeneration in East Manchester." Public Policy and Administration 23(1): 100-113.

Cochrane, A., J. Peck, et al. (1996). "Manchester plays games: Exploring the local politics of globalisation." Urban Studies 33(8): 1319-1336.

Crossley, N. (2009). "The man whose web expanded: Network dynamics in Manchester's post/punk music scene 1976-1980." Poetics 37(1): 24-49.

Deas, I., B. Robson, et al. (2000). "Re-thinking the urban development corporation 'experiment': The case of Central Manchester, Leeds and Bristol." Progress in Planning 54(1): 1-72.

Devine, F., N. J. Britton, et al. (2003). "Mobility and the middle classes: A case study of Manchester and the North West." International Journal of Urban and Regional Research 27(3): 495-509.

Durose, C. and V. Lowndes (2010). "Neighbourhood governance: Contested rationales within a multi-level setting - a study of Manchester." Local Government Studies 36(3): 341-359.

Emmerich, M. and B. Frankal (2009). "Building the Manchester of the future." Local Economy 24(1): 93-97.

Evans, B. (2007). "The politics of partnership: Urban regeneration in New East Manchester." Public Policy and Administration 22(2): 201-215.

Garcia, B. C. (2006). "Learning conversations: Knowledge, meanings and learning networks in Greater Manchester." Journal of Knowledge Management 10(5): 99-109.

Harding, A., M. Harloe, et al. (2010). "Manchester's bust regime?" International Journal of Urban and Regional Research 34(4): 981-991.

[46] http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/c1.pdf

Haughton, G. and P. Allmendinger (2008). "The soft spaces of local economic development." Local Economy 23(2): 138-148.

Hebbert, M. and L. Deas (2000). "Greater Manchester - 'up and going'?" Policy and Politics 28(1): 79-92.

Hetherington, K. (2007). "Manchester's urbis." Cultural Studies 21(4-5): 630-649.

Mace, A., P. Hall, et al. (2007). "New east manchester: Urban renaissance or urban opportunism?" European Planning Studies 15(1): 51-65.

MIER (2009). "1.The Case for Agglomeration Economies."

MIER (2009). "2.Innovation, Trade and Connectivity."

MIER (2009). "3.Sustainable Communities."

MIER (2009). "4.Growing Inward and Indigenous Investment."

MIER (2009). "5.Understanding Labour Markets, Skills and Talent."

MIER (2009). "6.Review of Daresbury Science and Innovation Campus ".

MIER (2009). "Reviewer Report."

Quilley, S. (1999). "Entrepreneurial Manchester: The genesis of elite consensus." Antipode 31(2): 185-211.

Quilley, S. (2000). "Manchester first: From municipal socialism to the entrepreneurial city." International Journal of Urban and Regional Research 24(3): 601-615.

Shapely, P. (2006). "Tenants arise! Consumerism, tenants and the challenge to council authority in Manchester, 1968-92." Social History 31(1): 60-78.

Skelcher, C. (2005). "Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance." Governance 18(1): 89-110.

Stewart, M. (1994). "Between Whitehall and town hall: the realignment of urban regeneration policy in England." Policy & Politics 22(2): 133-145.

Ward, K. (2003). "Entrepreneurial urbanism, state restructuring and civilizing 'New' East Manchester." Area 35(2): 116-127.

While, A., A. E. G. Jonas, et al. (2004). "The environment and the enterpreneurial city: Searching for the urban 'sustainability fix' in Manchester and Leeds." International Journal of Urban and Regional Research 28(3): 549-569.

Young, C., M. Diep, et al. (2006). "Living with difference? The 'cosmopolitan city' and urban reimaging in Manchester, UK." Urban Studies 43(10): 1687-1714.

7. Glossario delle politiche

ABI	Area Based Initiative
AGMA	Association of Greater Manchester Authorities. Un ente ventennale che offre collaborazione tra i dieci distretti municipali della Greater Manchester City (GMCR). La ASSOCATION OF GREATER MANCHESTER AUTHORITIES (AGMA) ha storicamente avuto un piccolo segretariato e lavora attraverso gruppi volontaristici. Negli ultimi tempi ha assunto maggiore importanza da quando gli sviluppi della regione urbana si sono sempre più formalizzati, passando da una govenrnace soft (tipo II) a enti governativi più "duri" e formalmente istituzionalizzati (tipo I).
BIS	Business Innovation and Skills Central Government Department – Ministry
BLC (GMCR)	Business Leadership Council Fa parte dell'apparato della GMCA
BME	Black and Minority Ethnic L'espressione preferita per la classificazione in base all'etnia
CD2	City Deal 2 Prossima ondata di aree ammissibili agli accordi City Deal
CLG	Communities and Local Government Central Government Department – Ministry
CNE	Commission for the New Economy. Un elemento di spicco della qualgae, (Quasi-Local Government Actors and Entities), ha avuto numerose incarnazioni, tra cui Manchster. La CNE è una società a responsabilità limitata ed è stata responsabile per il MIER nel 2008.
CEO	Chief Executive Officer L'amministratore delegate del MCC è Howard Bernstein
EZ	Enterprize Zone La politica governativa locale per la crescita. L'EZ di Manchester è AirportCity, un piano ambizioso gestito da sviluppi MAG. Tecnicamente, il sistema EZ dispone di linee di responsabilità nel GMCA e LEP.

FE	Further Education L'educazione per le età 14-19, che comprende college e tirocini
FEA	Functional Economic Area Area in grado di assicurare lo sviluppo economico – nel caso di Manchester generalmente calcolata anche per le parti del Lancashire e Cheshire. Altamente politico.
GMC	Greater Manchester Council Una provincia metropolitana per Manchester – abolita nel1986
GMCA	Greater Manchester Combined Authority. La partnership legale convenuto come sviluppo del processo del MAA. Il GMCA ha la responsabilità della 'Deal City' con il governo centrale.
GMCR)	Greater Manchester City Region Concetto di plastica – di solito indica i dieci comuni, ma a volte include anche i membri associati alla ASSOCATION OF GREATER MANCHESTER AUTHORITIES (AGMA) (gli enti locali a sud della città che compongono il TTWA).
GMPF	Greater Manchester Pension Fund Il Fondo Pensione per tutti i dipendenti dei servizi pubblici locali e sanitari nella regione di Manchester. Viene utilizzato come investimento di capitale nell'ambito del Manchester Mortgage.
GMS	Greater Manchester Strategy Risposta al MIE, cerca di creare una strategia regionale urbana
HCA	Homes and Communities Agency Ente parastatale per il rinnovamento e l'housing
HMR	Housing Market Renewal La politica del governo precedente per *Sustainable Communities Plan* (2003) per affrontare un fallimento del mercato residenziale. Un ABI.
HS2	High Speed Rail Politica per la nuova linea ferroviaria tra Londra e Birmingham – collegamenti graduali alle città del nord proiettate dopo il 2020. Molto controversa
ICT	Information and Communications Technology Settore industriale

IRA	Irish Republican Army Ha rivendicato la responsabilità per lo scoppio di una bomba nel centro di Arndale nel 1996.
KBI	Knowledge Base Industries Chiave per le aspirazioni di sviluppo economico della città
LAA	Local Area Agreement Area di servizi e obiettivi per le aree sotto il governo precedente negoziato con gli uffici del Governo per le regioni (GO)
LAC	Looked after children Bambini in cura presso i servizi sociali
LDF	Local Development Framework Piano territoriale per l'area locale sotto il governo precedente, superato da 'strategia di base'
LEP	Local Enterprise Partnership Politica di governo per lo sviluppo economico sub-nazionale. Ci sono 39 LEP a livello nazionale. Sono guidate dal settore privato e cercano di offrire una guida strategica per il territorio.
LSC	Learning and Skills Council Ente parastatale che lavora su FE e competenze
LSP	Local Strategic Partnership Originariamente le LSP erano solo negli 88 quartieri più degradati che ricevono fondi NRU, ma convenzionali a partire dal 2006. Molte LSP non sono attive attualmente e molte altre sono in fase di revisione delle loro funzioni.
MAA	Multi-Area-Agreement. La politica del governo precedente per il coordinamento della regione urbana
MAG	Manchester Airport Group. Il consiglio in carica dell'aeroporto in cui i comuni hanno una quota di maggioranza. Responsabile del EZ.
MCC	Manchester City Council
MIER	Manchester Independent Economic Review "L'indagine urbana più grande che sia mai stata svolta a livello mondiale" commissionata dal CNE, ha fornito un modello per la crescita quando è iniziata la crisi del credito. Contiene relazioni che sono un eccellente riferimento di base (si veda la bibliografia).

MSP	Manchester Salford Pathfinder Regime di rinnovo del mercato immobiliare per Manchester & Salford
NEET	Not in Education or Training Categoria di giovani
NPPF	National Planning Policy Framework Riforma di pianificazione condotta da CLG – attuale politica del governo
NRF	Neighbourhood Renewal Funding Flusso di finanziamento del governo precedente
PFI	Private Finance Initiative Meccanismo per il finanziamento di regimi pubblici con capitali privati, molto utilizzato dal governo precedente per i vari regimi della sanità, della casa e delle infrastrutture. Controverso.
PPG	Planning Policy Guidance Orientamento di pianificazione del precedente governo
QUANGO	Quasi-Non-Governmental Organisations Molte funzioni di rigenerazione e di sviluppo economico sono state effettuate dai QUANGO sotto il precedente governo
RGF	Regional Growth Fund Finanziamenti disponibili direttamente alle imprese dal BIS
SBR	Supplementary Business Rate Un meccanismo di EZ in cui i comuni sono incentivati a mantenere i tassi di business elevati a seguito di un intervento politico.
SIGOMA	Special Interest Group of Local Authorities Un gruppo di pressione per le città all'interno della Local Government Association (LGA)
SME (s)	Small and Medium Sized Enterprises Imprese con meno di 50 dipendenti
SRF (s)	Strategic Regeneration Frameworks Nel contesto di Manchester combina sviluppo economico e piani territoriali per le aree della città.

6. MILANO

1. Intro. Milano, 1993-2011. Disconnessioni tra dinamismi urbani e politiche pubbliche

Milano è il capoluogo di una delle regioni più ricche e popolose di Italia, la Lombardia; con 1.324.000 abitanti è anche al centro di una delle maggiori aree metropolitane italiane ed europee. Il territorio che circonda il capoluogo è riconoscibile come un'ampia area urbanizzata che comprende città di diverse dimensioni e che tende a superare anche i confini lombardi, per formare un'ampia "regione urbana" funzionalmente integrata e caratterizzata da nuove forme di divisione spaziale del lavoro. Nonostante la questione dei "confini mobili" della città sia emersa con forza – e da tempo – nel dibattito scientifico e nelle retoriche di alcuni soggetti politici ed economici influenti, tra cui la Camera di Commercio, le amministrazioni che si sono avvicendate alla guida della città non hanno finora mai affrontato "di petto" la sfida, facendone occasione di riforma della *governance* urbana, così come accaduto in diverse altre città europee[47]. Con il 2012, l'istituzione della "città metropolitana" è divenuta però un obiettivo concreto e a termine[48] e, sebbene l'architettura del nuovo ente sia ancora confusa e in parte da determinare, si tratta di un passaggio cruciale, che implica il ripensamento di alcuni strumenti di governo dei processi sociali ed economici che travalicano ormai ampiamente i confini del capoluogo.

Milano è inoltre considerata la capitale economica e finanziaria d'Italia, sede della Borsa e delle più importanti multinazionali. E' la città in cui la globalizzazione economica ha esercitato effetti più forti e duraturi a livello nazionale, e si posiziona tra le prime dieci città-nodo a livello mondiale (Taylor 2004).

A seguito della riorganizzazione del decentramento nei primi anni'90, il territorio comunale è attualmente suddiviso in 9 circoscrizioni (aree di decentramento). Dal 1993 – anno che ha segnato il passaggio all'elezione diretta dei sindaci in Italia – Milano è stata governata ininterrottamente da coalizioni

[47] Tra le città oggetto di comparazione in questa ricerca, ricordiamo che tutte, ad eccezione di Milano, hanno adottato soluzioni istituzionali di governo metropolitano, che possono essere collocate secondo una classificazione che si deve a Bobbio (2002) su una scala che va dalle forme più *hard* a quelle più *soft*. In questo ordine, Milano avrebbe dovuto rappresentare insieme ad altre 9 città metropolitane italiane in base alla l. 142/90, ma mai realizzate, la soluzione di "governo metropolitano di secondo livello direttamente elettivo". Monaco esprime invece la soluzione della "città-regione" (come gran parte delle città tedesche) erigendo l'area metropolitana a Stato federato e concentrando gran parte dei poteri in capo al Comune capoluogo. Lione rientra tra le forme di "governo metropolitano di secondo livello espresso dai comuni dell'area metropolitana", con 58 comuni riuniti nella Communauté Urbaine de Lyon, che gestisce con fondi in parte statali e in parte derivanti dal gettito fiscale dei comuni la pianificazione urbanistica e diversi servizi di interesse pubblico a livello metropolitano. Rientra invece nella tipologia di "associazione volontaria di Comuni" il caso di Greater Manchester, dopo la soppressione della contea metropolitana nel 1986. Infine Barcellona, con l'istituzione dell'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), rappresenta tra le 6 città quella con il modello più *soft*, definito nella tassonomia di Bobbio come "agenzie funzionali di scala metropolitana o altre forme di governance metropolitana", che prevede una gestione su scala sovracomunale di alcuni servizi legati alla mobilità, all'ambiente e all'edilizia sovvenzionata da fondi pubblici. Infine, Copenhagen rappresenta un caso a sé stante, avendo in parte ridisegnato la propria geografia economica a partire dalla nuova regione transfrontaliera di *Øresund*, che include parte del territorio svedese.

[48] Ciò è avvenuto In base al decreto varato dall'attuale governo sulla *spending review*, che prevede per il 1 gennaio 2014 la soppressione della Provincia di Milano e la contestuale istituzione della *Grande Milano*.

politiche di centro-destra. La svolta è avvenuta con le elezioni amministrative del giugno 2011, che hanno visto prevalere una coalizione di centro-sinistra, attualmente in carica.

Alla luce degli ultimi vent'anni, si può dire che a Milano le politiche urbane orientate alla crescita e al posizionamento internazionale della città e le politiche per la coesione sociale abbiano seguito traiettorie del tutto indipendenti. La crisi economica, i cui effetti sono visibili dai dati a partire dal 2008, si è innestata su un quadro già problematico, connotato da tensioni evidenti soprattutto sul piano dell'abitabilità della città per i segmenti di popolazione a reddito medio e medio-basso. Indagini precedenti (Ranci 2010) segnalavano Milano come una città polarizzata, non tanto dal punto di vista spaziale (Torri 2010), quanto dal punto di vista della distribuzione dei redditi e del benessere, con l'emergere di una *élite* urbana sempre più agiata, concentrata nei settori della finanza e del terziario avanzato (Cucca 2010). Quanto alla morfologia sociale della città, a ragione Milano è stata finora considerata una città a bassa segregazione spaziale, anche dal punto di vista della distribuzione residenziale delle popolazioni immigrate, con mix sociali "non programmati" in ogni quartiere (Borlini 2009) ad eccezione del centro storico, connotato da maggiore omogeneità. La mescolanza sociale che contraddistingue il tessuto urbano milanese, peraltro, non può essere considerata il prodotto di una politica urbana esplicitamente orientata a contenere le disuguaglianze nello spazio, quanto l'esito di un intreccio tra alcuni fattori concomitanti: la presenza ancora robusta di ceti medi anche nei quartieri ex operai non distanti dal centro, l'ampia prevalenza della proprietà come titolo d'uso dell'abitazione (antidoto a processi di *gentrification* particolarmente aggressivi) e, infine, la scarsa presenza di grandi concentrazioni di edilizia sociale destinata ai ceti più svantaggiati (con impatti evidenti, per contro, sulle ridottissime possibilità di accesso ad un alloggio a basso costo e sulla formazione di lunghissime liste di attesa).



Fig. 6.1 - Milano 2001, le sezioni censuarie in base all'esclusione-attrazione di aggregati svantaggiati
Fonte: Radini (2008)

La presenza in città di segmenti di popolazione caratterizzati da forme di disagio socio-economico più o meno intense (Fig. 1), è relativamente polverizzata e tende a riprodurre, da un punto di vista spaziale, la struttura fortemente radiocentrica della città, dove il vettore centro-periferia – come vedremo in seguito – continua a marcare non solo la distanza sociale tra gruppi che vivono in diverse condizioni, ma anche la problematicità del rapporto – in termini di governo – tra dimensioni territoriali e dimensioni funzionali. In altre parole, il monocentrismo delle politiche che hanno finora caratterizzato il governo locale, non sembrano riconoscere pienamente i confini mobili che la città esprime, da un lato, e anche le diverse identità che questi confini costruiscono: città/comune capoluogo, fulcro di un'area metropolitana complessa e integrata, polo di una regione urbana estesa e ramificata, nodo della rete globale.

Tuttavia, i processi sociali e spaziali che hanno caratterizzato gli ultimi vent'anni a Milano, hanno posto le basi per l'emergere di nuove configurazioni urbane che meritano un'attenzione specifica, a partire da alcune questioni qui brevemente anticipate.

Il lungo ciclo della rigenerazione urbana "a leva immobiliare" tipico di molti sistemi urbani

contemporanei ha contribuito a riplasmare il volto della città, dando visibilità e concretezza ai profondi cambiamenti che hanno accompagnato la transizione terziaria e la globalizzazione dell'economia. Ciò è avvenuto attraverso la mobilitazione di straordinari investimenti economici in opere urbanistiche – dai progetti più anonimi, fino a quelli più monumentali e globalmente noti – che hanno a loro volta innescato un lungo ciclo immobiliare tra i più dinamici d'Italia e anche d'Europa, sia per i valori immobiliari raggiunti che per il *trend* di costante crescita fino a crisi inoltrata.

Gli investitori privati sono stati i protagonisti di questa stagione di rinnovamento urbano caratterizzata, come vedremo, dalla diffusione dei "programmi complessi" quali strumenti per coordinare tra loro interventi pubblici e privati, tesi a migliorare l'assetto e la qualità urbana. L'integrazione pubblico-privato riguarda quindi sia gli attori che le risorse, anche se quelle pubbliche sono in genere una parte ridotta degli investimenti complessivi e fungono da "volano" degli interventi. Le risorse private vengono invece mobilitate sia per la realizzazione di interventi privati, dai quali i soggetti realizzatori traggono redditi di diversa natura (utili di impresa e rendite immobiliari), sia per la realizzazione di interventi pubblici che vengono finanziati attraverso "contributi straordinari"[49]. Questi ultimi consistono nella realizzazione di servizi di utilità collettiva (spazi verdi fruibili pubblicamente, servizi per l'infanzia e scolastici, e via dicendo) tra cui rientrano quote di edilizia privata da destinare all'affitto a canoni inferiori a quelli di mercato[50]. Il meccanismo è noto – diffuso in tutta Europa – e, in linea di principio, virtuoso poiché consente da un lato di aumentare lo stock pubblico attraverso la partecipazione dei privati e, dall'altro, redistribuisce unità abitative da destinare a categorie "fragili" all'interno di contesti non certo deprivati, evitando in questo modo le concentrazioni di disagio in quartieri omogenei. Nei fatti, però, il sistema ha funzionato a Milano solo parzialmente, poiché le quantità di edilizia a prezzi calmierati prodotte all'interno dei diversi interventi risultano ad oggi molto contenute[51], oltre che rispondenti a logiche spaziali che tendono ad accentuare la separazione tra popolazioni e usi diversi, piuttosto che la *mixitè* spesso enunciata nelle retoriche dei promotori (Bricocoli, Savoldi 2010).

Accanto agli attori privati (società di investimento, promotori immobiliari, cooperative edilizie, etc), si sono mossi e hanno assunto un ruolo non marginale anche attori del privato non profit (Onlus e Fondazioni

[49] Si tratta di contributi aggiuntivi e di maggiore entità rispetto ai tradizionali oneri concessori (i cosiddetti "oneri Bucalossi" dal nome della legge n. 10 del 1977 che li ha istituiti). Grazie alla somma tra oneri concessori e contributi straordinari, possono essere realizzate opere pubbliche che migliorino le dotazioni, e quindi le condizioni di vita negli ambiti urbani cui sono destinati i programmi.

[50] Le diverse tipologie di canone introdotte dalla legge 431/1998 sono descritte più nel dettaglio in seguito. Si consideri, per ora, che canone sociale e canone moderato sono le due tipologie di canoni che caratterizzano l'ERP (Edilizia Residenziale Pubblica), mentre altre tipologie come il canone concordato (sempre istituito dalla 431/1998 e definito in base a Patti locai) e quello convenzionato (attraverso parametri fissati dalla Regione) si applicano all'edilizia in affitto in regime di libero mercato. Il canone moderato, applicabile solo ai nuovi interventi, è fissato in 80euro/mq annuali – non così distante dalla media dei canoni sul mercato privato in zone non centrali – ed è destinato a famiglie che presentano un reddito complessivo (calcolato in base all'ISEE) compreso tra 17.000 e 40.000 euro – una fascia quindi molto ampia – mentre quello sociale è applicabile a redditi fino a 17.000 euro/anno.

[51] Si consideri, come esempio, uno degli interventi di dimensioni più elevate tra quelli realizzati: il Programma Integrato di Intervento cosiddetto Santa Giulia, nella seconda fascia urbana. Su una superficie totale di 1.11.573 mq, di cui 270.885 destinati a residenza, la residenza libera rappresenta il 71%, quella convenzionata il 24% e quella pubblica il 5%.

principalmente), che troviamo impegnati in un insieme eterogeneo di progetti e interventi nel campo dell'abitare. Attraverso diversi meccanismi e strumenti, questo settore contribuisce all'offerta di abitazioni in affitto a basso costo destinate alle popolazioni più fragili.

Questi dinamismi, nonché alcuni risultati positivi nel panorama dei programmi complessi, hanno impattato tuttavia su un sistema di accesso all'abitazione divenuto nel tempo molto rigido e selettivo, e su una domanda di abitazione che negli ultimi anni è andata riarticolandosi attorno a nuove criticità rispetto al passato, portando in luce ampie zone di fragilità abitativa connotate da problemi di *affordability* e incertezza, a fronte di un complessivo miglioramento dei problemi di disagio più tradizionali legati alla qualità e alle dimensioni dell'alloggio. I nuovi caratteri della questione abitativa a Milano hanno fatto emergere con chiarezza una domanda di alloggi in affitto a basso costo che ha incontrato in misura del tutto marginale l'offerta prodotta in seno ai nuovi interventi, mediamente di rango elevato e troppo onerosa.

La crisi economica ha inoltre rinforzato le tendenze in atto: mentre i valori immobiliari rimanevano molto elevati (anche in virtù di alcune specificità milanesi che vedremo), la stretta del credito ha reso sempre più difficoltoso accedere ai mutui per l'acquisto o al settore dell'affitto, in costante diminuzione.

A fronte di questo scenario, la risposta pubblica si è mostrata fino ad ora inadeguata o poco incisiva. La questione cruciale dell'*affordability* è stata prevalentemente trattata attraverso forme di collaborazione tra pubblico e privato – come dicevamo – nella realizzazione di alloggi in affitto a canone calmierato, con ricadute minime rispetto al quadro dei bisogni e con una prevalenza degli investimenti privati in edilizia di pregio da immettere sul mercato libero e in grado di assicurare maggiori profitti.

Per finire, le trasformazioni osservate hanno messo più che mai in tensione il rapporto tra spazi della politica e spazi dell'economia (Bagnasco 2004), indebolendo, come sostengono alcuni, le già fragili capacità delle istituzioni locali di incidere su processi economici che si dispiegano ormai su una base transnazionale (Castells 2003; Jessop 2008) e spianando la strada a una sempre maggiore divaricazione tra le dinamiche orientate alla competitività urbana (caratterizzate da un deciso sbilanciamento verso interessi privati e particolari) e le politiche pubbliche (incerte e residuali) volte a contenere o a mitigare gli effetti imprevisti o meno desiderabili di queste dinamiche. Per Milano, questa tensione è stata anche descritta come "una mancata corrispondenza tra i processi di innovazione sociale ed economica e la capacità di generare e governare innovazione attraverso le politiche pubbliche" (Bolocan 2009, 13), sottolineando lo scarto osservabile tra il dinamismo e il carattere innovativo di alcuni processi economici e sociali che si dispiegano nello spazio della città, e "l'incapacità della sfera pubblica di cogliere in queste dinamiche i temi e le risorse per un rinnovato progetto urbano" (Ibidem, 13).

Alcuni segnali di cambiamento, seppure relativi a processi troppo immaturi per poterne leggere gli impatti, hanno preso impulso con la svolta politica di centro-sinistra delle elezioni amministrative della primavera 2011, dopo circa trent'anni di governo locale di centro-destra. Il ripensamento del modello di sviluppo urbano è rientrato con relativa forza nell'agenda politica della città[52], animando un dibattito pubblico informato e partecipato. Dal punto di vista del governo delle trasformazioni in corso, tra i temi più

[52] Il passaggio di consegne tra la vecchia e la nuova amministrazione è stato segnato da due questioni rilevanti, e di respiro sovralocale: la conclusione degli accordi su Expo con le altre parti coinvolte e la revisione e approvazione del nuovo Piano di governo del territorio prodotto dalla amministrazione precedente.

rilevanti in agenda – sebbene espresso in forma non del tutto esplicita – vi è quello del ridisegno di un sistema di regole in grado di ri-bilanciare il rapporto tra pubblico e privato a favore dell'interesse collettivo e della produzione di beni pubblici essenziali per la qualità dell'abitare. La "città come bene comune" è l'orizzonte di senso che il nuovo Assessore all'Urbanistica ha scelto di assumere "per riformare il governo della città e rilanciare lo sviluppo civile ed economico di Milano" (Comune di Milano 2011). Se ciò non dovesse avvenire, si rischierebbe in futuro di vedere realizzato lo scenario di una città capace di attrarre pendolari, *city users*, *business men*, ma non abitanti.

2. La rigenerazione urbana a "leva immobiliare". Il dinamismo milanese tra sperimentazione e assenza di un quadro di riferimento per le trasformazioni.

La rigenerazione urbana è il terreno sul quale si è maggiormente concentrata l'innovazione delle politiche urbane italiane, se intendiamo con questo termine l'insieme degli strumenti e dei progetti che hanno assunto esplicitamente quella urbana come scala privilegiata[53], e la multidimensionalità come principio generale di intervento. In questa accezione, la politica urbana in Italia può essere descritta attraverso quattro articolazioni principali (Pasqui 2010). A parte la prima, già citata, dei programmi di rigenerazione urbana, spesso connessi ai più generali processi di sviluppo immobiliare che hanno investito le città italiane durante il lungo ciclo di crescita edilizia a cavallo tra gli anni '90 e 2000, un secondo filone è quello delle politiche di sviluppo economico e di sostegno all'innovazione tecnologica. Il terzo contempla i programmi di lotta all'esclusione sociale "area based" (sia europei, come Urban, che nazionali, come i Contratti di Quartiere) e, infine, il quarto filone che citiamo è quello delle più recenti e controverse politiche urbane per la sicurezza.

A partire dalla prima metà degli anni '90, dopo un decennio segnato dall'immobilismo seguito alle vicende di Tangentopoli[54], Milano ha vissuto una stagione di intenso sviluppo immobiliare. Gli investimenti complessivi in opere urbanistiche e edilizie avviate o compiute dopo il 1998 sono stimati in 10 miliardi di euro circa, di cui l'87% nel settore delle costruzioni e il 13% nei servizi alle imprese, con impatti rilevanti sull'occupazione e sulla ricchezza dell'intero territorio lombardo (Airoldi, Senn 2006). Gran parte di questi investimenti riguardano il riuso di ampi vuoti urbani prodotti da una rapida e intensa transizione della città verso un'economia terziaria, a partire dagli anni '80.

Il decennio 1990-2000 segna per Milano anche il compimento di un doppio processo di internazionalizzazione e di finanziarizzazione nel settore immobiliare, avviato nel decennio precedente. Da un lato, infatti, si osserva una presenza sempre più significativa di fondi e società di risparmio stranieri nell'ambito di grandi investimenti immobiliari e grandi opere realizzate nella città e, dall'altro, la diffusione

[53] Per una riflessione più puntuale su questo campo di policy e sulla loro affermazione in Italia e in Europa, si rimanda a Allulli (2010), e d'Albergo (2009).

[54] L'inchiesta giudiziaria coinvolge profondamente l'urbanistica milanese, portando in luce i diffusi meccanismi di corruzione e la pratica del pagamento di tangenti da parte di operatori immobiliari a favore di tecnici e politici "facilitatori".

di meccanismi di *securization* o "cartolarizzazione" che rappresentano una svolta decisiva nel modo di produzione della ricchezza nel settore del *real estate* (Caudo 2007)[55].

Le "quantità" di suolo in gioco nelle trasformazioni urbane di questo periodo sono rilevanti. Nel "primo rapporto sull'Urbanistica a Milano", presentato nel 2006 dalla giunta di centrodestra guidata dal sindaco Albertini si legge che circa l'8% del territorio municipale (corrispondente ad oltre 13 milioni di mq) è interessato da progetti urbanistici, e che l'80% di questi è rappresentato dai cosiddetti *programmi complessi*, gli strumenti che hanno governato la maggior parte delle trasformazioni di Milano negli ultimi due decenni. Se si guarda all'area metropolitana milanese, spiccano 6 mega-progetti, alcuni dei quali ancora *in fieri*, che impegnano aree particolarmente estese della città e dell'hinterland, per una superficie complessiva di circa 5 milioni di mq. Di questi progetti, su cui torneremo in seguito, quattro interessano il territorio comunale di Milano (Santa Giulia, Bicocca, Rubattino-Maserati, Quartiere Adriano), mentre due insistono su aree comunali dell'hinterland milanese (il Nuovo Polo Fieristico a Rho-Pero e le aree Falck a Sesto San Giovanni). I sei progetti hanno in comune il fatto di insistere su ex aree industriali piuttosto estese e, per quanto riguarda quelli all'interno del comune di Milano, in corrispondenza della cosiddetta "seconda fascia urbana". L'area più centrale della città dà spazio invece a tre interventi molto rilevanti sul piano simbolico, in corrispondenza di aree che avevano in origine funzione diversa. Si tratta del progetto Garibaldi-Repubblica (su un'area destinata già dagli anni '50 a nuovo centro direzionale di Milano) e poi radicalmente modificato a più riprese fino alla recente approvazione; del prestigioso insediamento residenziale di nuova edificazione che sta sorgendo in corrispondenza dell'ex recinto storico della Fiera Campionaria; del progetto per lo scalo ferroviario di Porta Vittoria, in un primo tempo connotato dalla presenza della BEIC (Biblioteca Europea di Informazione e Cultura) in seguito tramontata.

[55] Attraverso complessi meccanismi di cartolarizzazione degli immobili, il *real estate*, da settore economico eminentemente *place-based*, in quanto strettamente legato alle dinamiche della proprietà e ai processi di produzione e di generazione della domanda su base locale, si svincola dai rapporti tradizionali con il territorio per scambiare beni sul mercato della finanza secondo regole assimilabili a quelle di altri tipi di investimenti. Per gli enti pubblici, si tratta di un modo di valorizzare il patrimonio immobiliare in dismissione, cedendolo a società appositamente costituite (società veicolo), che emettono titoli obbligazionari pari ad una certa percentuale del valore degli immobili, da saldare una volta avvenuta effettivamente la vendita. I vantaggi che ne derivano per le amministrazioni sono la pronta disponibilità di capitali da investire in altre operazioni, la maggiore disponibilità di tempo per effettuare la vendita degli immobili, la possibilità di realizzare una struttura riutilizzabile nel tempo, l'accesso diretto al mercato dei capitali, il recupero della differenza tra il prezzo di cessione e l'effettivo prezzo di vendita (prezzo differito). Diversi dubbi sono stati espressi a proposito della reale convenienza dell'operazione per l'ente pubblico. Si veda a questo proposito La Voce Info (2012).

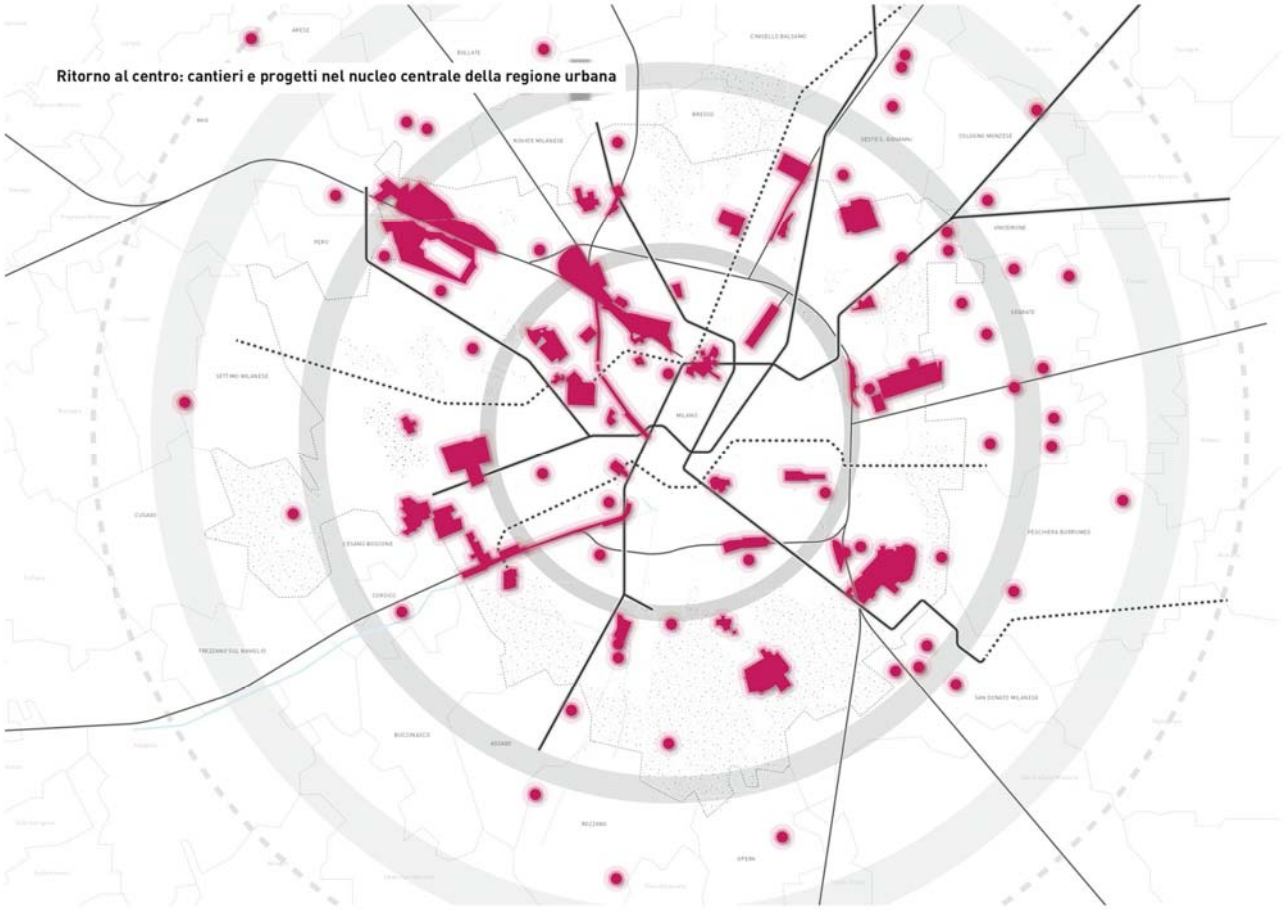


Fig. 6.2 - Ritorno al centro. Cantieri e progetti nel nucleo centrale della regione urbana.
Fonte: AAVV., Mercato urbano e trasformazioni dell'ambiente costruito. Geografie di Milano verso Expo 2015.

Il fronte delle trasformazioni urbane che si apre a partire dagli anni '90 è dunque ampio e composito. Molto si gioca attorno ai grandi progetti di riqualificazione e riconversione di aree produttive e non, con un forte potenziale strategico per la città, sia per la centralità delle aree che per l'attrattività delle funzioni previste.

Accanto ai grandi interventi, tuttavia, prendono piede anche diverse trasformazioni di carattere più minuto: un insieme composito di interventi di nuova edificazione, ampliamento o ristrutturazione dell'esistente, dalla portata limitata se considerati singolarmente, ma capaci nel complesso di incidere in modo significativo sui quartieri coinvolti e sulla città nel suo complesso (Memo 2007). Tra questi possono essere inclusi i Programmi Integrati di Intervento – PII – di dimensioni più contenute, e a carattere interstiziale, polverizzati nel tessuto della città compatta[56], ma anche il recupero ad uso abitativo o professionale di piccoli edifici industriali o artigianali, molto ricercati dagli operatori e dai ceti affluenti dell'economia creativa. A Milano questi fenomeni hanno portato in alcuni casi (Isola, Bovisa, Lambrate) a nuove concentrazioni e specializzazioni funzionali legate alla moda e al *design*, innescando dinamiche

[56] Vedremo in seguito come i PII abbiano dato luogo a un insieme di trasformazioni molto eterogeneo: da interventi di carattere interstiziale e minuto (modesti sia dal punto di vista dimensionale, che per la complessità e articolazione delle funzioni previste) a opere di impatto ben più rilevante sia sul versante fisico che simbolico.

seppure lente e puntuali di *gentrification* (Torri 2010). Infine, il recupero dei sottotetti per aumentare la superficie del proprio appartamento o per realizzarne di nuovi – reso possibile da una legge regionale del 1996 – ha prodotto in meno di dieci anni un incremento significativo della volumetria residenziale disponibile, senza in apparenza intaccare l'assetto urbanistico della città. A un esame più attento, l'impatto di queste trasformazioni è rilevante da più punti di vista. Tra il 1999 e il 2006 circa 800.000 mq di sottotetti sono stati convertiti in abitazioni, con un investimento privato complessivo di circa 1 miliardo di euro (più di quanto investito negli anni successivi sul polo urbano della fiera Campionaria). Circa 15.000 abitanti hanno occupato la nuova residenza resa disponibile dalle opere di recupero e oggi un milanese su cento vive in un sottotetto (La Varra 2007). La città, nelle zone centrali e semicentrali, è stata in pochi anni caricata di un nuovo peso residenziale, senza un adeguamento di quegli spazi di servizio che è necessario garantire quando si realizzano nuove abitazioni: spazi pubblici, scuole, strade, parcheggi e servizi di diverso tipo[57].

Pur nell'eterogeneità degli strumenti adottati, le trasformazioni puntuali cui abbiamo accennato si conformano a una logica unitaria: aumentare l'offerta residenziale nelle aree centrali e semicentrali, dove la domanda è costante ma la realizzazione di nuove strutture è più difficile, e dove si concentra uno stock immobiliare dei primi del '900 particolarmente adatto allo scopo.

2.1 La prima fase delle trasformazioni: nuove regole per operatori tradizionali

Chi ha osservato attentamente queste dinamiche individua almeno due "fasi" dello sviluppo urbanistico milanese in base agli strumenti attivati dall'amministrazione locale, al tipo di partenariati costituiti e al carattere complessivo dei progetti realizzati (Balducci 2005).

Una prima fase – corrispondente alla seconda metà degli anni '90 – si caratterizza per la diffusione dei Programmi di riqualificazione urbana (Pru). Istituiti da un decreto del Ministero dei Lavori Pubblici dei Trasporti del 1994, i Pru consentono di sperimentare un rapporto maggiormente collaborativo e trasparente tra l'amministrazione pubblica e gli operatori privati[58]. Tutti all'interno del territorio comunale, in corrispondenza della seconda fascia urbana, i Pru approvati e avviati a Milano tra il 1995 e il 2000 sono cinque, per una superficie complessiva trasformata pari a 1.635.000 mq di aree industriali dimesse. Si tratta delle aree Rubattino-ex Maserati; Certosa-Quarto Oggiaro, ex raffineria Fina; Pompeo Leoni, ex OM; Bisceglie-Lorenteggio; piazzale Lodi, ex Tibb (Tecnomasio Italiano Brown Boveri).

In questa prima fase, i soggetti coinvolti nelle trasformazioni accanto all'amministrazione sono operatori immobiliari di tipo "tradizionale" radicati localmente[59], non ancora pienamente implicati nelle dinamiche di finanziarizzazione e globalizzazione di cui diremo più avanti. Le risorse investite nel comunicare i progetti o costruire attorno ad essi un immaginario simbolico sono scarse. Dal punto di vista

[57] Diversamente da PRU e PII, infatti, la normativa che consente il recupero ad abitazione dei sottotetti non prevede il recupero di standard o nuovi servizi per la collettività.

[58] La logica dei Pru prevede che l'amministrazione definisca obiettivi-indirizzi di intervento e selezioni le proposte dei privati, secondo tempi certi e procedure più snelle.

[59] Per informazioni più dettagliate sulle caratteristiche dei singoli Pru, rinviamo al testo a cura di Bolocan e Bonfantini (2007).

edilizio e urbanistico i progetti si assimilano a un modello semplice e ripetitivo, la cui riconoscibilità dipende nella maggior parte dei casi dalla presenza, accanto alla residenza, di *format* della grande distribuzione commerciale (Esselunga è presente in 3 dei 5 Pru qui descritti) anche essi incapaci di generare relazioni tra le diverse parti degli interventi e di creare caratteri di urbanità nel contesto (Morandi 2010). Nel complesso, i nuovi insediamenti vedono una netta prevalenza della funzione residenziale[60], in buona parte rappresentata da edilizia convenzionata e sovvenzionata e dunque accessibile per segmenti della popolazione a medio-reddito.

Verso un nuovo "prodotto urbano immobiliare"

Tra la prima e la seconda fase dello sviluppo milanese, si colloca il caso – parzialmente a sé stante – della riconversione del polo industriale della Pirelli a Bicocca, nel settore nord della città. Sebbene questa vicenda abbia origine negli anni '80 – ben prima dell'attivazione dei programmi complessi di riqualificazione urbana e dei nuovi strumenti negoziali adottati negli interventi successivi – è portatrice di alcuni elementi di cambiamento che diverranno "tipici" della seconda fase delle trasformazioni milanesi. Le funzioni e la strategia complessiva dell'intervento sono andate via via modificandosi lungo l'iter progettuale, passando dalle funzioni strategiche e innovative prefigurate dal progetto iniziale di "polo tecnologico polifunzionale e integrato", a una logica di intervento più tradizionale. Il progetto, oggi realizzato quasi interamente, ha prodotto il 30% circa dell'offerta di nuova residenza a Milano nel 1995, con 132.200 mq destinati ad alloggi (Bolocan 2009). Le funzioni di ricerca e innovazione si sono invece tradotte nella semplice assegnazione di spazi ad alcune facoltà universitarie particolarmente congestionate. Il tipo di insediamento proposto, inizialmente ispirato ai parchi scientifici allora diffusi a livello internazionale, allude invece a quel modello di sviluppo policentrico della città molto propagandato, ma di fatto mai realizzato a Milano. In questo caso, l'idea di portare in periferia funzioni centrali e attrattive si è tradotta in un mix funzionale di residenza, attività terziario-dirigenziali e servizi per la cultura e la ricerca universitaria. Oltre alla ricollocazione di alcune facoltà dell'Università degli Studi di Milano, infatti, alcuni edifici sono stati acquistati da importanti società italiane e straniere per ampliare i propri uffici amministrativi (Siemens, Deutsche Bank) e un teatro di 2000 posti, temporaneamente adibito a ospitare la programmazione del centralissimo Teatro alla Scala in ristrutturazione, è stato realizzato in prossimità della stazione ferroviaria di Greco-Pirelli.

La trasformazione di Bicocca coincide anche con il debutto della nuova società fondata da Pirelli, la Pirelli Real Estate – che precorre in Italia la "nuova generazione" di operatori nel campo dei servizi immobiliari ad alta finanziarizzazione e internazionalizzazione – e con l'affermazione del ruolo dell'architettura nell'imprimere visibilità e legittimità all'operazione complessiva. Come è stato osservato, il caso Bicocca rappresenta il "punto di svolta verso un nuovo prodotto urbano-immobiliare di larga scala, nel quale la mobilitazione simbolica assume crescente importanza" (Memo 2007, 8).

[60] La quota di slp – superficie lorda di pavimento, cioè la superficie abitabile secondo la normativa edilizia – destinata a residenza varia dal 52%, nel caso di Pompeo Leoni, all'80% nel Pru Certosa-Quarto Oggiaro (Memo 2007).

2.2 Micro e macro trasformazioni in un quadro frammentato e l'ascesa della finanza immobiliare

La "seconda fase" delle trasformazioni milanesi (dalla fine degli anni '90) è inscritta in un processo di ulteriore riforma degli strumenti urbanistici. Due leggi regionali, (9/1999 e 12/2005, meglio conosciuta come "Legge di Governo del Territorio") in applicazione della l. 179/92 "Norme per l'edilizia residenziale pubblica", hanno dato particolare impulso alle realizzazioni degli ultimi dieci anni, aprendo la strada ad un sistema di pianificazione in deroga agli strumenti ordinari secondo i principi di *sussidiarietà* e *concertazione*, superando definitivamente il modello normativo tipico del Piano Regolatore a favore di forme negoziali bilaterali tra pubblico-privato. Espressione programmatica di questo mutamento di paradigma, ampiamente dibattuto all'interno dell'amministrazione ma anche delle istituzioni accademiche, culturali e professionali a livello nazionale, è il Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali "Ricostruire la Grande Milano" (Comune di Milano 2000). Al di là degli esiti controversi della sperimentazione di questi anni, il Documento[61] ha rappresentato una sfida cruciale per la cultura amministrativa, tecnica e più in generale per la pratica urbanistica, ponendo con forza non solo la questione delle regole e delle procedure per la *nuova* pianificazione, ma anche la questione accennata all'inizio dei confini della città e del suo rapporto con la regione urbana. Paradossalmente, la disponibilità di un orizzonte di senso e di un rinnovato quadro di riferimento per le trasformazioni urbanistiche e il riconoscimento da parte di autorevoli studiosi di una dimensione sovracomunale della pianificazione[62], ha dato luogo a un insieme di interventi particolarmente frammentari e privi di un disegno unitario, nonostante le significative quantità di suolo complessivamente investite dalle trasformazioni.

E' interessante notare come i Programmi Integrati di Intervento (PII) – strumento principe dell'urbanistica dei primi anni 2000 – abbiano dato luogo a progetti di natura assai diversa. Tra questi rientrano, infatti, costellazioni di interventi di piccole e medie dimensioni (tra i 5.000 mq e i 50.000 mq di superficie complessiva), accanto ad alcuni mega-progetti la cui complessità non è paragonabile ai primi per dimensioni, funzioni previste, operatori coinvolti, valenze simboliche. La trasformazione delle ex aree industriali Montedison e Redaelli (PII Rogoredo-Montecity-Santa Giulia), per una superficie complessiva di più di 1 milione di mq, 20.000 nuovi residenti previsti e un *masterplan* firmato da uno maggiori architetti del panorama mondiale, costituisce un caso esemplare.

Se i primi, i PII di modeste dimensioni e con carattere puntuale e interstiziale, "hanno partecipato ai cambiamenti di Milano con apparente discrezione, attraverso aree rese edificabili e rientrate nelle strategie del mercato immobiliare senza suscitare evidenti forme di protesta, cambiamenti radicali o grandi squilibri

[61] E' bene ricordare che il Documento programmatico in questione ha carattere prevalentemente politico e programmatico, mentre è privo di alcuna valenza giuridica vincolante.

[62] La questione della scala territoriale delle politiche urbane rappresenta per Milano – e non solo – uno dei nodi e dei temi più rilevanti di un dibattito che è stato per lungo tempo appannaggio di istituzioni accademiche come il Politecnico, con un ruolo rilevante anche del mondo delle imprese e delle professioni (rappresentati rispettivamente dalla Camera di Commercio e da alcuni ordini professionali). Sorprendentemente, l'attenzione a questo dibattito da parte dell'amministrazione pubblica è stata molto bassa, o in alcuni casi addirittura inesistente, fino alla svolta delle ultime elezioni amministrative. Dal 2011 è stata istituita una specifica delega in capo all'Assessorato all'Area Metropolitana, Decentramento e municipalità, Servizi civici e ha preso piede una nuova fase di discussione nelle sedi istituzionali e con la partecipazione della cittadinanza.

territoriali" (Cognetti, Gaeta 2011, 9)[63], progetti come "Santa Giulia" ma anche il PII "Garibaldi Repubblica" all'interno della più vasta operazione di riqualificazione del centro direzionale cittadino, hanno prodotto effetti ben più dirompenti sulle aree coinvolte e sull'intera città, accompagnati in molti casi da dinamiche conflittuali – talvolta anche molto prolungate nel tempo – tra soggetti portatori di interessi diversi. Ordinario e straordinario si sono dunque combinati spazialmente, disegnando una geografia composita di interventi che ha interferito con l'esistente in modo diverso.

Uno dei tratti più significativi della nuova scena urbanistica, è l'ascesa di un nuovo tipo di operatore economico, che raggruppa al suo interno in combinazioni diverse esponenti della finanza e delle assicurazioni, grandi istituti di credito, società immobiliari e *mega-developers*, grandi studi di progettazione e società specializzate nella gestione di interventi complessi, società di gestione di beni e funzioni pubbliche nate in seguito alle privatizzazioni, marchi della grande distribuzione commerciale, ex gruppi industriali riconvertiti nei settori della finanza, assicurazioni e *real-estate*, e via dicendo. Questa compagine di soggetti e di competenze, che in passato era relativamente semplice distinguere all'interno dei processi di pianificazione urbana, si rimescola e si ripropone sul mercato secondo una formula nuova e inedita per il panorama italiano. Molti di questi soggetti operano infatti a livello internazionale, in base a logiche e a strumenti trasferiti dal mondo della finanza immobiliare.

Nel nuovo scenario, anche gli operatori più tradizionali – come le cooperative edificatrici locali riunite in consorzi – tendono a "specializzarsi" e a dividersi tra chi opera prevalentemente nei PII di dimensioni modeste e con prevalente funzione residenziale, e chi invece si cimenta nei mega-progetti e nei PII a più alta complessità all'interno di gruppi e alleanze strategiche con gli attori di "nuova generazione".

Progetto	**Promotori e attori coinvolti**	**Nuove Organizzazioni del Terziario Immobiliare Avanzato**
Garibaldi-Repubblica **1991 –**	Comune di Milano, Regione Lombardia Società di Sviluppo Garibaldi-Repubblica Fondazione città della Moda Hines Italia Fondiaria SAI Arch. Pierluigi Nicolin, Cesar Pelli, Inside Outside, Peicobb&Partners, Caputo Patnership Università (Bocconi, Cattolica, Politecnico) Cantieri Isola (Associazione)	Hines: società globale di investimento, sviluppo e management nel settore *real-estate*. Di origine statunitense, è presente con propri *head-quarters* in più di 18 città paesi. http://www.hines.com

[63] Gli autori notano anche che, nel caso di interventi di piccole dimensioni e tendenzialmente monofunzionali – quelli che vengono definiti nel servizio come strumenti di ordinaria pianificazione, lo strumento PII – concepito per la gestione di progetti di natura più complessa – si è rivelato poco duttile e ha finito per ottenere un effetto contrario rispetto allo scopo originario (tempi di deliberazione certi e abbreviati) (Cognetti, Gaeta 2011).

City Life **1994 –**	Comune di Milano Citylife Zaha Hadid, A. Izozaki, D. Liebeskind, P. Maggiora (arch)	City Life: società partecipata da: Generali *Properties*, società immobiliare del Gruppo Generali, che concentra una parte importante del patrimonio immobiliare italiano del Gruppo. (http://www.generaliproperties.com) Gruppo Allianz, leader mondiale assicurativo e primario player nel settore finanziario (http://www.allianz.it).
Progetto Bicocca **1983 –**	Comune di Milano, Provincia di Milano, Regione Lombardia Pirelli (Pirelli Real Estate, ora Prelios S. p. A.) Milano Centrale Studio Gregotti Associati Gregotti Associati International Spa, P. Castellini, G. Valle, I. Rota Studio Ceretti, S. Boeri, e altri (arch) Associazioni ambientaliste Università degli Studi Fondazione Teatro alla Scala Ordine Architetti di Milano Ministero della Salute Istituto neurologico Besta	Pirelli Real Estate: grande società immobiliare a diffusione nazionale con ampia rete di agenzie in franchising. Tra gli azionisti di minoranza, figurano investitori stranieri come Allianz SE (servizi finanziari) e Norges Bank (la banca centrale della Norvegia)
Polo esterno Fiera **1994 –**	Fondazione Fiera Milano	Soggetto ibrido
Santa Giulia **1983 –**	Comune di Milano Risanamento Spa (Gruppo Zunino) Foster&partner, Caputo Partnerships, Raum srl, Studio Ariatta, Urbam, MSC Associati, Progettisti Associati, Studio TRM	Risanamento SpA: *property company* quotata in Borsa Italiana, che opera da diversi anni nel settore immobiliare italiano con attività di sviluppo e trading, con ruolo di primo piano anche nel mercato immobiliare estero in particolare in Francia

Tab. 6.1 - I soggetti promotori e gli attori coinvolti nei maggiori interventi urbani
Fonte: Nostra elaborazione da Bolocan, Bonfantini 2009, Memo 2007.

Gli interventi di maggiore impatto realizzati in questa fase hanno in comune il *mix* di funzioni urbane di pregio e altamente attrattive, accanto alla dimensione residenziale che rimane molto rilevante, e all'offerta, anche questa consistente, di grandi spazi per il terziario avanzato. Spazi espositivi e museali, sale congressi, teatri, biblioteche, eccellenze sanitarie, poli universitari e di alta formazione costituiscono i perni attrattivi dei nuovi insediamenti, anche se spesso destinati a rimanere sulla carta per ostacoli di carattere

burocratico, per mancanza di risorse o talvolta semplicemente per via della scarsa credibilità dell'operazione da parte dei potenziali investitori. I "contenitori" e, talvolta, lo spazio pubblico che definisce l'intorno delle nuove funzioni acquistano un ruolo centrale, esaltato dalla partecipazione ai progetti di architetti di grande successo mediatico e internazionale[64], e dal forte valore iconico delle opere realizzate[65]. Secondo alcuni studiosi, l'architettura iconica nell'epoca della globalizzazione sarebbe il prodotto di una classe capitalistica transnazionale all'interno della quale le amministrazioni, centrali o locali, hanno esclusivamente un ruolo marginale e nessun potere di influenza sui processi di pianificazione urbana (Sklair 2009). Per quanto radicale, questa interpretazione dei processi in atto e del ruolo che la produzione di immagini e simboli assume all'interno degli scenari complessi delle trasformazioni urbane, genera alcune risonanze rispetto al caso di Milano e alle forme e gli stilemi architettonici che hanno negli ultimi anni contribuito a riplasmare l'immagine della città, o di alcune sue parti. L'impressione è che l'unicità dei manufatti abbia come correlato la totale indifferenza al contesto e la ripetizione di stilemi che rendono i nuovi edifici simili tra loro e simili a quelli visti in molte città europee, come se un implicito "nuovo stile globale" stesse imponendosi come bandiera delle nuove cordate internazionali e finanziarizzate di operatori immobiliari, o come "prodotti aziendali", secondo la definizione di Sklair (2005). "L'architettura iconica nell'era globale è un prodotto aziendale, come mostrano i grattacieli che proclamano la ricchezza e il potere delle maggiori imprese transnazionali, siano esse banche, società che producono beni e servizi o, come spesso avviene, quartieri generali di aziende di cui la maggior parte delle persone sa davvero poco, ma anche centri commerciali e parchi a tema in giro per il mondo" (Ibidem).

2.3 Gli impatti. Chi può ancora abitare a Milano? Problemi di *affordability* tra crisi e disallineamento tra domanda e offerta

Le trasformazioni fisiche prodotte dall'intensa stagione di rigenerazione urbana avviata a Milano a partire dagli anni '90, in un clima iniziale di rinnovamento e attese[66], hanno di fatto contribuito a rimettere in movimento gli ingranaggi di una città che, a confronto con altre città europee, era da tempo inerte dal punto di vista urbanistico e architettonico. L'effetto che ne è derivato in pochi anni, potrebbe essere

[64] Si veda ad esempio il master plan di Norman Foster per Santa Giulia, gli edifici firmati da Cesar Pelli, Henry Cobb e I. M. Pei a Porta Nuova o quelli di Zaha Hadid, Arata Isozaki e Daniel Libenskin nel nuovo quartiere City Life).

[65] Particolari qualità estetiche e simboliche e unicità di singoli edifici e manufatti vengono esaltati da strategie comunicative dal forte contenuto tecnologico: si veda a questo proposito il sito dedicato al progetto City Life, con il tour virtuale che consente di immaginare fin nei dettagli più minuti degli arredi lo stile di vita che il progetto prefigura per i futuri acquirenti di appartamenti e uffici.

[66] Pasqui (2010) identifica nella crisi del sistema politico e delle forme di regolazione della politica locale e nazionale la matrice specificatamente politica del ventennio (1990-2010) di sperimentazione delle politiche urbane in Italia. Dopo le vicende di Tangentopoli, e nel tentativo di ridare autorevolezza ai governi locali attraverso il meccanismo dell'elezione diretta dei Sindaci e il generale rinnovamento dell'architettura istituzionale delle amministrazioni locali, a Milano e in molte altre città del centro nord e del Mezzogiorno, si assiste ad una svolta nel governo della città. La discontinuità riguarda sia la dimensione degli attori coinvolti nei processi decisionali – con un ricambio della classe politica locale (anche se non radicale come è sembrato in un primo momento) e con una ridefinizione delle forme della rappresentanza e della partecipazione della società civile – sia dal punto di vista della costruzione dell'agenda politica, dei processi decisionali praticati e delle politiche messe in atto dalle diverse amministrazioni.

descritto come un immenso cantiere aperto.

Tuttavia, si può dire che il cambiamento sia avvenuto in misura largamente indipendente da una visione o da un progetto politico riconoscibile e collettivo, in assenza di una committenza politica specifica e di un orizzonte strategico in grado di accompagnare la transizione della città, restituendole la leadership internazionale dimostrata in passato.

Le opere e i grandi progetti che si sono affastellati sul territorio comunale appaiono piuttosto come l'esito di strategie individuali e sconnesse (che si tratti di operazioni promosse da grandi *holding* private, da atenei, ospedali, e via dicendo) e sembrano sottolineare la mancanza di un'idea di città attorno alla quale costruire consenso e investire risorse.

Al contrario, si è assistito in fasi diverse negli ultimi trent'anni alla mobilitazione da parte degli attori più centrali[67] rispetto ai processi di trasformazione urbana, di immagini sparse, declinate come parole d'ordine per affermare una nuova identità della città centrale: costruzioni piuttosto discutibili, consolidate negli ultimi tre decenni e solo di recente rimesse in discussione e in parte riformulate nell'agenda della nuova amministrazione comunale. Una di queste è l'immagine del "ritorno al centro", evocativa della "ricentralizzazione" della residenza, sia nei termini di un rinnovato interesse verso il tema – dopo un lungo periodo in cui i maggiori investimenti erano stati orientati verso nuovi contenitori per le nascenti funzioni del terziario avanzato – sia nei termini di un reinvestimento concreto e simbolico sul capoluogo, nucleo centrale della regione urbana, quale occasione di rinnovamento e sviluppo per Milano[68].

Pur considerando la forte articolazione e lo stadio acerbo delle metamorfosi milanesi, da queste vicende si possono enucleare alcuni elementi utili a comprendere in che modo la natura dei cambiamenti descritti abbia interagito con la morfologia sociale della città e, più nello specifico, con le condizioni di "abitabilità" per le diverse popolazioni che ne fanno parte. Considereremo, dunque, gli effetti delle dinamiche di trasformazione prima descritte in rapporto alle politiche volte a mitigarne gli effetti maggiormente negativi e disgreganti.

Le considerazioni finora fatte, suggerirebbero che a Milano vi sia un rapporto alquanto debole o episodico tra una pratica urbanistica che ha di fatto nutrito una crescita della città di cui hanno beneficiato soprattutto interessi privatistici e altamente frammentati al loro interno, e una politica abitativa tradizionalmente duale[69] e sempre più residuale nel campo dell'abitare.

---

[67] Un approfondimento a parte meriterebbe la questione dei movimenti dal basso che, in forme più o meno strutturate, e con intenti e approcci diversificati hanno cercato nel tempo di contrastare dagli impatti particolarmente controversi e/o di "negoziare" con l'amministrazione e i soggetti promotori in funzione di una loro revisione. Il lungo iter del progetto Garibaldi-Repubblica è forse uno degli esempi più interessanti in questo senso, soprattutto per gli esiti non scontati che un lungo percorso di dialogo con l'amministrazione ha prodotto (Cognetti 2001, Dazzi 2012).

[68] Con il Documento di Inquadramento del 2000, la necessità di riportare la residenza al centro per invertire un ciclo demografico negativo e una "fuga dalla città" a favore di territori più periferici diviene esplicita, e va a costituire uno degli assi portanti del discorso pubblico sulle trasformazioni milanesi.

[69] Tratto distintivo delle politiche abitative in Italia è la netta separazione tra l'intervento – teoricamente universalistico – indirizzato a far accedere ad una abitazione tutti i cittadini, e le misure di assistenza sociale rivolte ai gruppi più marginali ed esclusi (Saraceno, Negri 1996, Tosi 1994). Per questi ultimi, sono prevalsi approcci provvisori e "di emergenza" (alloggi temporanei, posti in dormitori e strutture di prima accoglienza, sostegni in denaro per il

Diversi segnali lasciano ipotizzare che lo sviluppo immobiliare caotico degli anni '90, da un lato, e la crisi economica, dall'altro, abbiano innestato nuove tensioni su un quadro abitativo che – specialmente nel capoluogo – mostrava elementi di forte di criticità già in precedenza all'avvento della crisi e alla fase più intensa della rigenerazione urbana. Queste tensioni rinviano innanzitutto alle caratteristiche e all'andamento del mercato immobiliare milanese, all'articolazione della domanda di abitazione, e infine ad una politica pubblica che non si è dimostrata finora capace di assumere pienamente la nuova questione abitativa, costruendo le necessarie sinergie con la sfera del capitale immobiliare privato oltre che cercando mettere a frutto il patrimonio pubblico. E' un problema che attiene anche, a nostro parere, alle procedure con cui le deleghe politiche vengono definite e perimetrate (Urbanistica, Edilizia privata, da un lato, Casa, Demanio, Edilizia pubblica, dall'altro) e si traducono poi in approcci tecnici e amministrativi, secondo concatenazioni di senso che non sono affatto scontate.

Il ciclo immobiliare milanese di fronte alla crisi

Come già evidenziato, più della metà delle opere urbanistiche realizzate a Milano nell'ultimo ventennio può essere inscritto nel comparto residenziale, che ha visto in quel periodo una crescita degli investimenti di oltre il 4% (Scenari immobiliari 2006) e, sebbene non abbia rappresentato per Milano il principale volano della transizione post industriale – almeno fino alla sua finanziarizzazione – è cresciuto incessantemente fino ad almeno il 2007. Nell'intervallo 2000-2007 i valori degli immobili nuovi o ristrutturati sono aumentati in media del 90%, investendo secondo un meccanismo di trasmissione centro-periferia anche quartieri tra i più stigmatizzati (Baggio, Quarto Oggiaro) che hanno visto incrementi superiori a quelli di zone meno penalizzate dalla cattiva fama.

Zone*	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**Incr. 00-07**
A	3,550	4,550	5,200	5,870	6,400	6,950	7,400	7,900	**123%**
B	2,450	2,650	2,920	3,250	3,500	3,800	4,050	4,350	78%
C	2,300	2,500	2,800	3,030	3,270	3,550	3,750	4,000	74%
D	2,150	2,350	2,550	2,790	3,000	3,250	3,400	3,600	67%
E	1,650	1,800	1,910	2,070	2,200	2,370	2,500	2,650	61%
F	1,700	1,850	2,000	2,170	2,300	2,500	2,650	2,800	65%
G	2,000	2,150	2,300	2,530	2,700	2,950	3,100	3,300	65%
H	1,900	2,050	2,220	2,390	2,500	2,700	2,850	3,000	58%
Milano	2,213	2,488	2,738	3,013	3,234	3,509	3,713	3,950	74%

Tab. 6.2 - Andamento dei prezzi medi di vendita a Milano (euro/mq)
Fonte: Scenari Immobiliari, 2008

mantenimento dell'abitazione), mentre la politica generale ha puntato tutto sull'accesso alla proprietà per quote sempre più ampie di popolazione.

A: Centro Storico

B + C + D: Quartieri semi-centrali

B: Venezia, Buenos Aires, Vittoria, Romana, Città Studi, Argonne;

C: Ticinese, Genova, Magenta, Sempione;

D: Centro Direzionale, Greco, Zara, Bovisa, Dergano;

E+ F+ G+ H: Quartieri periferici

E: Feltre, Carnia, Cimiano, Ortica, Lambrate, Forlanini, Taliedo, Corvetto, Rogoredo, Vigentina;

F: Chiesa Rossa, Gratosoglio, Barona, Ronchetto sul Naviglio, Lorenteggio, Inganni;

G: Baggio, Forze Armate, S. Siro, QT8, Gallaratese, Vialba, Certosa, Quarto Oggiaro;

H: Affori, Bruzzano, Comasina, Niguarda, Cà Granda, Bicocca, Monza, Padova.

Come è stato osservato (Gaeta 2012), il segmento trainante del mercato immobiliare milanese è quello interno alla cerchia dei Bastioni (comprendente il centro storico e la fascia dei quartieri semicentrali racchiusi dalla mura spagnole): un mercato alimentato dalla domanda dei ceti affluenti dell'economia urbana e costituito da uno stock pregiato con scarse possibilità di espansione. Il "secondo" mercato milanese, invece, supera i confini amministrativi di Milano fino a diluirsi nei comuni di prima cintura e contiene al suo interno numerose aree in trasformazione (ex aree industriali, scali ferroviari, Fiera, caserme, ortomercato, macello) caratteristiche dell'impianto fordista della città. Uno degli effetti della crisi è stato quello di accentuare la polarizzazione tra questi due macro-segmenti. Se per il primo i prezzi e il volume di compravendite sono rimasti positivi anche negli anni più critici (con effetti *spill-over* anche su quartieri esterni alle mura), per il secondo la crisi ha coinciso con una fase di stagnazione, in parte mitigata da una maggiore vivacità della direttrice nord occidentale.

I prezzi medi per Milano sono diminuiti tra il 2008 e il 2009 del 2,2% (da 4.242 a 4.150 euro/mq), invertendo per la prima volta una tendenza al rialzo che era stata ininterrotta a partire dal 2000. La ripresa, seppure debole, è avvenuta nel corso del 2010 soltanto per gli immobili di qualità e meglio collocati (+3,3% all'interno dei Bastioni e + 1,7% nel centro storico, a fronte dell'1,4% delle zone periferiche). Una dinamica immobiliare non tanto di crisi conclamata, dunque, quanto di stagnazione si è intrecciata con alcune tendenze concomitanti e di più lungo periodo: il brusco calo degli investimenti in costruzioni, la forte diminuzione delle compravendite residenziali, la dinamica negativa nelle erogazioni dei mutui da parte degli Istituti di credito (-36% a Milano e -30% nella provincia, tra il 2004 e il 2009).

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Comune di Milano	Numero di transazioni (x 1000)	24,8	22,9	26,2	25,8	24,5	24,7	24,8	21,8	19,0	17,7	18,8
	Numero Indice	100	92	106	104	99	99	100	88	76	71	76
Provincia di Milano	Numero di transazioni (x 1000)	63,0	61,2	67,6	68,2	67,5	73,2	74,4	68,9	60,1	51,7	53,1
	Numero Indice	100	97	107	108	107	116	118	109	95	82	84

Tab. 6.3 - Compravendite di alloggi a Milano, 2000-2010
Fonte: Agenzia del Territorio

Nel complesso, la crisi del mercato immobiliare è stata piuttosto contenuta, soprattutto in comparazione con le altre città italiane e con il panorama internazionale. Tra le ragioni della resilienza del mercato milanese c'è senza dubbio l'effetto trainante del suo segmento di pregio, il cui valore è stimato nel 20% del totale, solo marginalmente intaccato dalla crisi (Mugnano, Palvarini 2011; Gaeta 2012). Milano in tempi di crisi rimane una delle città più care di Italia per l'acquisto di una abitazione, seconda solo a Roma e Venezia. Il mercato diviene più selettivo ma anche gli investitori (privati e pubblici[70]) tendono a concentrare le risorse nel nocciolo centrale della città e della regione urbana, mettendo più che mai in risalto il carattere monocentrico del sistema, che la lunga parabola ascendente dello sviluppo immobiliare aveva in qualche modo diluito. La tendenza "centripeta" che la crisi ha rafforzato, ha delle conseguenze notevoli per il governo delle trasformazioni in corso. Se il cuore della città è divenuto inaccessibile alla domanda di famiglie del ceto medio e di attività che non siano a elevato valore aggiunto, lo spazio metropolitano è l'unica condizione di esistenza per una città che sia capace di mantenere la varietà sociale delle popolazioni che vi risiedono (Gaeta 2012).

Le famiglie milanesi di fronte alla crisi

La diminuzione delle risorse economiche a disposizione per le famiglie e le difficoltà nell'accesso al credito, combinate con il livello dei prezzi delle case a Milano, spiegano il calo significativo della domanda dopo un lungo trend positivo che aveva visto la proprietà aumentare dal 33% del 1971 al 70% nel 2001. Se il rallentamento delle compravendite è stato bilanciato per un certo periodo dalla crescente domanda di famiglie immigrate, questo effetto trainante è stato fortemente indebolito dalla crisi, che ha colpito gli immigrati in modo particolare, sia attraverso un calo del reddito che per l'accesso più difficoltoso al credito.

Anche sul versante del mercato della locazione si registrano aumenti incontrastati, almeno fino al 2008. Nel corso dei primi anni della crisi, infatti, i costi delle locazioni erano aumentati in tutte le zone della città (+ 91% nelle aree centrali, + 55% in quelle semicentrali e + 62% in periferia, nell'intervallo 2000-2007). Milano, insieme a Bari e Torino è, infatti, tra le poche città che hanno mantenuto canoni di affitto molto elevati e crescenti anche in corrispondenza degli anni di maggiore esposizione alla crisi, posizionandosi tra le città più care di Italia.

Esito di queste tendenze è il generalizzato aumento del tasso di sforzo da sostenere per mantenere un'abitazione in affitto. Nel 2003 il 22,6% delle famiglie lombarde in affitto sopportava un tasso di sforzo[71]

[70] Anche l'attore pubblico ha preferito negli ultimi anni investire sul nucleo centrale della regione urbana: Regione Lombardia, con il nuovo polo istituzionale nelle vicinanze della Stazione Centrale, Fondazione Fiera con un forte investimento sul polo urbano della Fiera Campionaria. Le stesse Università hanno coltivato espansioni urbane: il polo dell'Università degli Studi a Bicocca e la nuova sede del Politecnico a Bovisa. Gli ospedali, infine, investono sull'ampliamento delle proprie sedi storiche in città (Niguarda, Policlinico), mentre il progetto di trasferimento del Palazzo di Giustizia è fermo. Infine, il progetto Expo 2015 sta tutto dentro i confini amministrativi del capoluogo, anche se il Comune di Milano ha perso quote di controllo dell'operazione.

[71] La soglia oltre la quale una famiglia può entrare in sofferenza finanziaria è pari al 30% del rapporto tra il canone e il reddito familiare.

superiore al 30%, mentre un ulteriore 19,1% un tasso compreso tra il 20 ed il 30% (IReR 2003). A Milano, una famiglia con un redito annuo di 30.000€ (quello, ad esempio, di due impiegati pubblici) che affittasse per ipotesi un appartamento in zona centrale vedrebbe un'incidenza del canone sul proprio reddito del 60%, del 30% in zona semiperiferica e del 23% per un appartamento in periferia. Secondo lo stesso criterio, un single, o una famiglia monoreddito (con stipendio annuo di 15.000€, pari al salario medio di un impiegato statale) dovrebbero sostenere un incidenza del canone del 46% in periferia, del 57% all'interno della circonvallazione, e del 78% nelle aree interne alla cerchia dei Bastioni, arrivando a toccare punte del 112% per le aree più centrali della città[72].

Molti analisti hanno sostenuto che l'unica via per alleviare la tensione abitativa sia la promozione di politiche per l'affitto a basso costo. Per contro, non solo la quota di alloggi disponibili sul mercato privato è andata riducendosi, ma anche il patrimonio immobiliare pubblico è stato eroso dalle politiche di alienazione portate avanti da ALER (ente gestore del patrimonio pubblico e proprietario di una quota di esso) e dal Comune di Milano. Le risorse derivanti dalle vendite sono state principalmente impiegate dalle amministrazioni passate per il risanamento del bilancio, e solo in minima parte reinvestite nel risanamento o nella costruzione di nuovi alloggi.

La cronica debolezza dell'intervento pubblico

La mancanza di risorse per le politiche abitative rappresenta ormai in Italia una condizione strutturale difficile da invertire. Non si tratta di una tendenza recente, ma di un trend ormai di lungo corso che, a partire dagli anni 90, ha visto definitivamente esaurirsi le risorse dello Stato dedicate alla realizzazione di interventi di edilizia pubblica. Questo passaggio è avvenuto in coincidenza con il trasferimento delle competenze in materia di abitazione alle Regioni, senza un adeguato trasferimento di risorse. Da allora, la produzione di alloggi di proprietà pubblica ha subito un drastico rallentamento.

	1984	**2004**
Interamente finanziata dallo Stato	34.000	1.900
Parzialmente finanziata dallo Stato	56.000	11.000

Tab. 6.4 - Unità di edilizia pubblica prodotte in Italia nel periodo 1984-2004
Fonte: Cresme 2006

La residualità dell'edilizia di produzione pubblica diretta in Italia è testimoniata anche dal confronto internazionale sulla base dell'impiego di risorse pubbliche destinate alla politica per la casa (% sul PIL): 0,02 in Italia, 0,84 in Francia e 1,44 nel Regno Unito (Baldini 2010).

[72] I dati che seguono sono calcolati sul prezzo di locazione di un appartamento non arredato di 70 metri quadri, secondo le elaborazioni dalla Borsa Immobiliare di Milano, secondo semestre 2007.

In seguito al passaggio di potere alle regioni, lo stato centrale ha mantenuto un ruolo di indirizzo generale in ambito di edilizia pubblica e il potere di definizione del quadro legislativo di riferimento per il settore dell'affitto privato. La legge 431/98 è tuttora il principale riferimento normativo per la regolazione del settore privato delle locazioni e per i trasferimenti monetari alle famiglie che sopportano canoni di affitto onerosi. Superando la precedente legge cossiddetta dell'"equo canone" (l. 392/1978), la normativa ha di fatto liberalizzato il mercato delle locazioni e, contestualmente, istituito contratti-tipo[73] con l'obiettivo di "calmierare" i prezzi tramite la riduzione delle imposte (sull'affitto percepito e sulla registrazione del contratto) a favore dei proprietari che scelgono di applicarli. L'impatto di questo strumento è stato fin dall'inizio della sua istituzione assai modesto. A Milano è senza dubbio più conveniente affittare secondo le regole del libero mercato piuttosto che utilizzare queste tipologie contrattuali che, fissando soglie di canone troppo basse, annullano i benefici fiscali derivanti dal ricorso a tale accordo. Lo stesso non si può dire per altre città, dove tendenzialmente i prezzi sul libero mercato (soprattutto se si considera lo stock edilizio di minor pregio) non sono molto elevati e tendono quindi ad avvicinarsi maggiormente alla soglia massima concordata attraverso i patti locali.

	Appartamento in condizioni non ottimali			**Appartamento in ottime condizioni**		
	canone concordato	libero mercato	convenienza canone concordato	canone concordato	libero mercato	convenienza canone concordato
Bari	520	687	poco	720	913	poco
Bologna	800	800	si	960	1.010	si
Firenze	891	640	molto	1.336	1.133	molto
Genova	740	667	si	907	853	si
Livorno	582	847	poco	760	880	indifferente
Milano semicentro - pregio	**510**	**1.120**	**pochissimo**	**833**	**1.240**	**poco**
Milano semicentro - altro	460	920	pochissimo	683	1.000	poco
Napoli	463	973	pochissimo	653	1.229	pochissimo
Padova	520	840	pochissimo	920	880	si
Pisa	616	1.160	pochissimo	760	1.480	pochissimo

[73] Tra i contratti-tipo istituiti dalla legge 431/98 per mantenere il costo degli affitti al di sotto dei prezzi di libero mercato, ricordiamo il *canone concordato*, applicato in base ad accordi locali tra organizzazioni di rappresentanza degli Inquilini (Sindacati Inquilini) e dei proprietari. L'Accordo Locale per la città di Milano è stato siglato nel 1999. Una successiva legge regionale della Lombardia (L.R. 27/2009) ha invece introdotto il *canone convenzionato*, i cui parametri sono fissati dalla Regione mentre i requisiti dei destinatari dal Comune. Per il triennio 2008-2010, Regione Lombardia ha previsto lo stanziamento di risorse per la realizzazione di circa 500 alloggi a canone convenzionato.

Torino	560	733	poco	720	800	indifferente
Venezia Laguna	867	1.371	poco	1.233	1.396	indifferente
Venezia Terraferma	533	798	poco	800	849	indifferente

Tab. 6.5 - Canone a libero mercato e canone concordato a confronto (appartamento di 80 mq in zona semicentrale delle città)*
Fonte: Ufficio Studi Confappi, su dati accordi territoriali, Fiaip e Nomisma

* Il calcolo di convenienza è stato fatto confrontando i canoni mensili riportati in tabella, al netto delle imposte (più alte per gli affitti a mercato libero). Tuttavia bisogna anche tener conto che tutti i comuni elencati (tranne Napoli e Padova) hanno anche previsto un'aliquota agevolata Ici per chi affitta con il secondo canale: ciò aumenta la convenienza

Anche sul fronte dei contributi per l'affitto privato che la legge 431/98 ha istituito, si possono fare alcune valutazioni, a più di dieci anni dalla sua attuazione in Lombardia. Le risorse messe a disposizione dal governo centrale, deliberate anno per anno in base alla legge finanziaria e poi ripartite dal Ministero delle Infrastrutture tra le Regioni, non hanno carattere certo né consentono agli enti locali – che contribuiscono con quote di cofinanziamento – di programmare a lungo termine gli interventi. Nel complesso, gli stanziamenti sul Fondo sono andati riducendosi sensibilmente negli ultimi anni, come mostrato dai dati qui riportati che si riferiscono alla quota destinata dal Ministero alla Regione Lombardia. Diversi osservatori prevedono che il 2012 potrebbe segnare un'ulteriore riduzione delle risorse e addirittura preludere alla fine di questo ammortizzatore sociale74.

Annualità stanziamento	**Quota statale**	**Risorse stanziate dalla Regione**	**Totale disponibilità**
2006	36.462.352	35.283.083	71.745.435
2007	51.396.212	17.643.252	69.039.464
2008	36.699.337	23.073.778	59.773.115
2009	36.845.224	26.587713	63.432.937
2010	29.874.190	26.158.024	56.032.214
2011	23.032.823	14.280.461	37.313.284
2012	**1.006.000**	**10.004.000**	-

Tab. 6.6 - Andamento della spesa destinata al Fondo Sostegno Affitti in Lombardia (legge 431/98), 2006-2011
Fonte: Indagine a cura di Cisl, Sicet e Fnp regionali sulla base dei Dati dell'Osservatorio sulla Condizione Abitativa di Regione Lombardia, nostra elaborazione.

[74] Il governo ha infatti preannunciato l'abolizione del Fondo sostegno affitti (Fsa) e l'istituzione di un nuovo "Fondo sostegno disagio acuto" (Fsda), che porterebbe ad una radicale restrizione degli aventi diritto al contributo (da 12mila a 4mila euro l'Indicatore Situazione Economica Equivalente – ISEE – dei potenziali beneficiari, corrispondente a livelli di reddito modestissimi, vicino allo zero). Delle 65mila domande di contributo che mediamente si raccolgono in Lombardia ogni anno, ne sarebbero accolte solo 14mila.

In concomitanza con il venir meno delle risorse da destinare a trasferimenti monetari alle famiglie in difficoltà, in Lombardia e a Milano gli sfratti per morosità sono in continuo aumento: 10.002 nuovi provvedimenti di sfratto emessi nel 2010 in Lombardia e 4.794 sfratti eseguiti con l'intervento dell'ufficiale giudiziario). Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno per il periodo gennaio-dicembre 2011 a Milano risultano 5.097 provvedimenti di sfratto emessi, di cui 4.359 per morosità (1.115 nel capoluogo, mentre i restanti 3.244 nella provincia). Infine, 22.146 sono le richieste di esecuzione presentate all'Ufficiale Giudiziario (il 3,9% in più rispetto al 2010) e 741 gli sfratti eseguiti con l'intervento della forza pubblica.

Nel complesso, l'azione congiunta della crisi e dei nuovi provvedimenti introdotti di recente dal livello centrale[75] hanno scaricato con inedita potenza sui Comuni ad alta tensione abitativa i problemi che venivano segnalati da tempo, rendendo più che mai urgente il rifinanziamento adeguato del fondo di sostegno alla locazione, da un lato, e la messa a punto di un piano di rilancio dell'offerta di alloggi in locazione che abbia al centro la sostenibilità economica per la domanda e la riqualificazione ed il recupero dell'esistente.

A questo proposito, diverse fonti concordano nella stima dello stock privato sfitto in più di 80.000 unità, nel 2009, probabile sintomo di un suo utilizzo "difensivo" da parte della proprietà, che reputa troppo rischioso affittare (morosità degli inquilini, tempi lunghi per rientrare in possesso del bene, ecc.) a fronte dei ricavi al netto delle imposte. A questo va poi aggiunta la quota di alloggi non utilizzati di proprietà pubblica: 2.514 a Milano e circa 23.000 in tutta la Lombardia (alloggi dichiarati "fuori standard" e stralciati dalla quota che può essere messa a bando). A Milano, l'edilizia di proprietà pubblica destinata a canone sociale ammonta a circa 30.000 unità, e più di 18.000 sono le famiglie che avrebbero diritto ad accedervi, che si trovano in lista di attesa.

Alcuni elementi di un nuovo scenario possibile

Abbiamo citato, nell'introduzione, alcune prime "ridefinizioni" dell'agenda politica della nuova amministrazione in carica da poco più di un anno. La "città come bene comune" è immagine che allude a un rinnovato stile di governo rispetto al passato, nel quadro di una concezione "alta", e non meramente strumentale, di una politica urbanistica atta ad esprimere prima di tutto la tutela dell'interesse collettivo. Il "nuovo" si innesta, tuttavia, su un quadro molto critico sotto il profilo delle risorse disponibili, da un triplice dal punto di vista. La nuova amministrazione, come del resto la precedente, opera in un contesto di ormai conclamata crisi del welfare e di sospensione di buona parte dei trasferimenti pubblici statali prima destinati a realizzare servizi per la cittadinanza. In secondo luogo, la nuova amministrazione eredita da quella passata diversi problemi legati a una gestione del bilancio confusa e poco trasparente, tra cui alcuni ammanchi rilevanti nella spesa corrente, "coperti" da artifici contabili[76]. Infine, la nuova amministrazione s'insedia e inizia a governare a Milano in piena crisi economica.

[75] Ci riferiamo in particolare al progressivo ridursi del Fondo sostegno affitto e all'introduzione della "cedolare secca" che, secondo diversi osservatori, ha ulteriormente scoraggiato i proprietari dall'utilizzo del già desueto canone convenzionato o concordato.

[76] Si veda l'articolo apparso sulle pagine milanesi di Repubblica, in data 2 giugno 2011, a firma di Ettore Livini: "L'eredità avvelenata della Moratti. Un buco di 500 milioni nel bilancio".

E' questo, dunque, il quadro complessivo con cui la politica urbana della nuova giunta si confronta, dovendo ottemperare all'esigenza di attrarre nuovi investimenti economici – notevolmente in calo nell'ultimo anno in campo edilizio[77] – riconnettendo e riconciliando, d'altra parte, dimensioni dello sviluppo che hanno percorso negli ultimi venti, forse trent'anni, sentieri autonomi e poco sinergici a Milano, contribuendo ad aumentare la polarizzazione sociale e inasprendo le problematiche abitative soprattutto sotto il profilo dell'*affordability*, cioè della capacità di sopportare i costi di un alloggio decoroso in città.

Dopo una prima fase dedicata sostanzialmente a gestire alcune emergenze e a creare le condizioni per poter lavorare[78], l'Assessorato Casa, Demanio, Lavori pubblici[79] ha individuato una serie di priorità a partire dalle quali formulare obiettivi e scadenze precise. L'aumento dell'offerta abitativa a basso costo è una priorità condivisa con l'Assessorato all'Urbanistica e prevede, sul fronte dello stock pubblico, l'impegno a consegnare alloggi resi disponibili dalle ristrutturazioni di quelli inagibili o fuori standard e, sul fronte del mercato privato la mobilitazione del patrimonio sfitto e l'incremento delle quote di canone moderato e sociale nell'ambito degli interventi in partnership pubblico-privato in capo all'Urbanistica. Il progetto per una Agenzia della Casa sul modello di altre città (Torino, Barcellona, ad esempio) è visto come uno strumento per coordinare attori e interventi nel campo dell'*housing sociale* e per raccordare domanda e offerta sul libero mercato.

Sotto il profilo degli alloggi a canone sociale – che dovrebbero intercettare le famiglie in lista da attesa da anni – la nuova amministrazione ha assegnato 770 alloggi nel corso del 2011, di cui 300 di nuova edificazione e i restanti ristrutturati nel corso di un anno (194 erano state le ristrutturazioni effettuate in un anno e mezzo dalla amministrazione precedente). Gli interventi dovrebbero essere via via potenziati.

Quale misura anti-crisi, è stato raggiunto un accordo con i sindacati che prevede riduzioni fino al 30% dei canoni per 18.000 famiglie residenti in alloggi di proprietà del Comune, e sconti sulle spese in bolletta fino al 15% destinate agli assegnatari in fascia protetta (circa 5.500).

Anche sul fronte della qualità urbana e sociale dei quartieri di edilizia pubblica esistenti, l'Assessore intende sviluppare interventi finalizzati non solo al recupero e all'assegnazione di alloggi degradati o non assegnati, ma anche al loro rilancio dal punto di vista dell'immagine e dell'attrattività per popolazioni diverse, con l'obiettivo di realizzare una maggiore mescolanza, non solo dal punto di vista socio-economico e abitativo, ma anche culturale, etnico, generazionale.

[77] Sono dati pubblicati di recente i dati che mostrano il drastico calo di investimenti che ha segnato il 2012. I nuovi cantieri aperti in città sono passati da 602, nel 2010, a 632, nel 2011, a 386 nel 2012. Ciò ha comportato per il Comune di Milano una perdita consistente nell'incasso degli oneri di urbanizzazione (da 146 milioni del 2010 a 80 milioni del 2012) e in quelli da restituire ai privati nei casi in cui i cantieri sono stati interrotti (8 milioni circa nel 2010 e 12 milioni circa nel 2012).

[78] L'Assessorato alla Casa Demanio, Lavori Pubblici, ha iniziato il proprio mandato affrontando la questione di fondo del rapporto con Aler (l'azienda che ha avuto finora il mandato di gestire il complesso degli alloggi di edilizia pubblica), e la questione – a questa connessa – della ricostruzione della base informativa del patrimonio pubblico: consistenza e ubicazione, stato di conservazione e anagrafica degli inquilini.

[79] I dati e le informazioni di seguito citati, integrati con altri documenti e fonti, sono per lo più tratti da un'intervista effettuata da chi scrive all'Assessore alla Casa, Demanio e Lavori pubblici, Lucia Castellano, in data 23 luglio 2012.

Una delle strategie per il reperimento di risorse da investire nel programma qui tratteggiato, consiste nella messa a punto di nuovi strumenti finanziari come il Fondo Comune di Milano II (il primo era stato gestito dalla precedente giunta), gestito da una società privata attraverso procedure d'asta al massimo rialzo per la vendita di 36 immobili o lotti di proprietà del Fondo, costituito da una serie di immobili di pregio o aree edificabili di proprietà comunale.

Infine, è del 2012 la sottoscrizione da parte del Comune di Milano insieme a oltre 50 soggetti pubblici, privati e del privato non profit[80], del "Patto per la casa", dichiarazione di intenti che dovrebbe dare impulso e direzione alle politiche abitative per i prossimi anni. Il Patto si propone come un decalogo di impegni ineludibili (alcuni già in atto). Tra le priorità: il sostegno economico per gli affitti, nuove forme di agevolazione dei mutui per la prima casa, l'introduzione di strumenti finanziari innovativi (come il Fondo immobiliare che passerà da 220 milioni a 400), un piano di costruzione di 6.000 nuovi alloggi entro il 2015 e la riqualificazione di altri 4000 alloggi Aler esistenti, il riassetto di interi quartieri per garantire qualità di vita e sicurezza. Si prevede anche un piano di valorizzazione delle Aler (i soggetti che gestiscono l'edilizia publbica) e di accreditamento dei privati che operano nel campo delle politiche abitative (sul modello del sistema sanitario, già trasferito in parte anche alle politiche attive per l'occupazione). Nel complesso, si tratta di un sistema integrato di interventi incardinato sui principi di responsabilizzazione di ciascun attore e di moltiplicazione delle risorse come risposta alla crisi ai nuovi caratteri della domanda abitativa, sottolineando l'urgenza di rivolgere gli interventi anche a chi "presenta un reddito medio". Il documento si propone come "il contributo lombardo allo sviluppo di politiche nazionali per l'abitare" a fronte del sostanziale azzeramento dei trasferimenti statali.

Tra i punti più rilevanti (oltre a quelli già menzionati), l'impegno prevede l'introduzione di strumenti finanziari innovativi per la realizzazione di nuovi alloggi (come il Fondo immobiliare che passerà da 220 milioni a 400), un piano di costruzione di 6.000 nuovi alloggi entro il 2015 e la riqualificazione di altri 4000 alloggi Aler esistenti, il riassetto di interi quartieri per garantire qualità di vita e sicurezza. Si prevede anche un piano di valorizzazione delle Aler (i soggetti che gestiscono l'edilizia pubblica) e di accreditamento dei privati che operano nel campo delle politiche abitative (sul modello del sistema sanitario, già trasferito in parte anche alle politiche attive per l'occupazione). Nel complesso, si tratta di un sistema integrato di interventi incardinato sui principi di responsabilizzazione di ciascun attore e di moltiplicazione delle risorse come risposta alla crisi ai nuovi caratteri della domanda abitativa, sottolineando l'urgenza di rivolgere gli interventi anche a chi "presenta un reddito medio". Il documento si propone come "il contributo lombardo allo sviluppo di politiche nazionali per l'abitare" a fronte del sostanziale azzeramento dei trasferimenti statali.

Su più fronti, dunque, i temi che in questo contributo sono stati discussi divengono ora terreno di lavoro per la nuova amministrazione, animata dalla sfida di ritessere i fili di una città incompiuta (Bolocan 2007) e di un progetto possibile, che solo a distanza di alcuni anni sarà possibile ripercorrere e valutare.

[80] Tra i firmatari, anche la Regione Lombardia, diverse istituzioni locali (i sindaci dei capoluoghi di Provincia, l'Anci, l'Upl), i sindacati (degli inquilini e confederali), le associazioni dei costruttori, degli artigiani e delle banche, le cooperative, le categorie professionali come notai e architetti, il mondo del volontariato e del non profit, il prefetto di Milano.

3. Le politiche urbane per lo sviluppo economico e la "buona occupazione": milano nel quadro italiano

Tra le articolazioni che descrivono la politica urbana in Italia una identifica l'insieme degli interventi più direttamente orientati a promuovere e indirizzare lo sviluppo economico delle città e a sostenere l'innovazione tecnologica quale fattore strettamente correlato allo sviluppo. Anche in quest'ambito, come in quello della rigenerazione urbana prima considerato, abbiamo assistito dagli anni '90 del secolo scorso, a una moltiplicazione di dispositivi e strumenti raramente ben coordinati, sia dal punto di vista della gestione che dell'integrazione funzionale e delle fonti di finanziamento (Pasqui 2010).

Concentrando l'attenzione sulle politiche urbane "dirette" e "esplicite" (Allulli 2010, 17) mirate cioè ad affrontare specifiche sfide urbane con un focus spaziale, possiamo isolare alcuni approcci prevalenti con cui gli interventi sono stati declinati in Italia nell'ultimo decennio.

Un primo approccio è stato dettato dalla legge 266 del 1997 (cosiddetta legge Bersani), che ha contribuito a strutturare maggiormente le politiche urbane orientate alla competitività e alla crescita economica, legittimando per la prima volta "interventi per lo sviluppo imprenditoriale in aree di degrado urbano". Il programma è significativo perché, a differenza dei provvedimenti precedenti, non è orientato al superamento di specifiche situazioni emergenziali ma si presenta come una vera e propria *policy* che, riconoscendo la questione urbana come portatrice di sfide di rilevanza nazionale, prevede misure che connettono il tema dello sviluppo alla condizione specifica delle città. A partire da questa legge, e da altri provvedimenti quali quelli sulla Programmazione Negoziata (legge 662/1996), la dimensione urbana è andata consolidandosi come dimensione strategica per la formulazione di politiche di sviluppo economico su scala nazionale, testimoniata anche dall'istituzione, a un decennio circa dalla legge 266, del provvedimento sulle "Zone Franche Urbane" mutuate dall'esperienza francese[81]. L'*output* della politica promossa attraverso la legge 266 è stato principalmente la creazione di "incubatori di impresa" localizzati in specifiche aree urbane connotate da fragilità sociale, degrado fisico ed economico, e finalizzati alla rivitalizzazione del tessuto economico locale mediante servizi di assistenza tecnica, economica e gestionale per l'avvio di nuove attività imprenditoriali.

Una seconda linea di azione – più esplicitamente ispirata alle politiche europee di contrasto all'esclusione sociale ed economica – è quella che possiamo identificare nei programmi integrati e *area based* che incorporano al loro interno specifici obiettivi di sviluppo economico e territoriale[82].

[81] Nel 1996, il *Pacte de Relance Pour la Ville* aveva istituito le *Zones franches urbaines* (ZFU), le *Zones de redynamisation urbaine* (ZRU) e le *Zones urbaines sensibles* (ZUS). Le Zone Franche Urbane sono "aree infra-comunali di dimensione minima prestabilita dove si concentrano programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro imprese". La caratteristica principale del programma è quindi quella di prevedere aree urbane presso le quali favorire lo sviluppo imprenditoriale attraverso l'esenzione dal pagamento di contributi previdenziali e imposte quali IRAP e ICI. Le Zone Franche Urbane sono state finanziate attraverso le leggi finanziarie del 2007 e del 2008 e hanno riguardato solo comuni del sud-Italia.

[82] Non potendo in questa sede trattare in modo più approfondito gli strumenti, ci limitiamo qui a ricordare i Progetti Pilota Urbani (PPU), Progetti Integrati Territoriali (PIT) e Piani Integrati di Sviluppo Urbano (PISU), i Programmi Urban (finanziati dal livello europeo) e Urban Italia (con finanziamento nazionale per i primi 20 comuni non entrati nella graduatoria di quelli finanziati dalla UE nell'ambito del programma Urban).

Nel complesso, queste politiche "speciali" e "integrate" non sono riuscite a dialogare in modo proficuo con le politiche ordinarie e settoriali che, di fatto, continuano a rappresentare in Italia l'ossatura portante dell'intervento pubblico per lo sviluppo e l'occupazione. In questo senso, nel caso italiano, è più opportuno considerare quest'ambito di intervento e quello specificatamente connesso alle "politiche a sostegno di buona occupazione", come l'eventuale precipitato locale di strategie e indirizzi che fanno capo a livelli di regolazione di ordine superiore, cui si sono affiancati in modo episodico e con esiti nel complesso modesti, sperimentazioni di politiche integrate e localizzate come quelle fin qui citate, insieme ad alcuni tentativi di concertazione locale su temi legati allo sviluppo economico e all'integrazione occupazionale[83].

Il tema delle politiche a sostegno dello sviluppo economico e della "buona occupazione" così come definito nell'impianto di questa ricerca non trova quindi nel caso di Milano esempi efficaci su cui costruire un raffronto con le altre città considerate. Ciò che è accaduto in città nell'ambito degli interventi sull'economia locale e sull'occupazione, negli ultimi 10-15 anni, è la sommatoria di una serie di interventi che rispondono a logiche e a cornici regolative differenti e che non possono essere messi sotto lo stesso "ombrello".

Sul piano delle politiche *mainstream,* la Regione Lombardia ha rivestito un ruolo di primo piano nella programmazione di interventi in materia di politica del lavoro, raccordandoli con quelli per l'istruzione e la formazione professionale, e accogliendo le indicazioni dall'Europa in merito alla formulazione di "politiche attive"[84]. Tuttavia, malgrado l'esistenza di strumenti di programmazione *ad hoc* come i piani regionali e l'intento di coordinare maggiormente le politiche settoriali in materia di lavoro e formazione, non è osservabile negli ultimi anni una politica a livello locale in grado di promuovere la cooperazione tra livelli istituzionali diversi e di costruire una strategia urbana complessiva per lo sviluppo e l'occupazione. Vedremo, inoltre, come il tema delle politiche a sostegno di "buona occupazione", nel caso di Milano, abbia fatto ingresso solo recentemente in modo esplicito nel vocabolario e nell'agenda politica della città, sotto l'impulso della nuova amministrazione locale. Non è dunque possibile, al momento, valutare gli esiti di politiche o progetti che sono stati messi recentemente "in cantiere" o che si trovano nelle primissime fasi di avvio. Cercheremo, invece, di restituire gli elementi principali del discorso pubblico e – attraverso alcuni primi documenti programmatici – la cornice di senso entro la quale l'amministrazione locale intende collocare e coordinare gli interventi in ambito di lavoro e sviluppo, ridefinendone in parte le relazioni.

[83] Nel caso di Milano possiamo citare il Patto per il Lavoro (2000-2001) come esempio di concertazione locale in deroga al contratto nazionale, promosso da un insieme di attori rappresentativi della politica e dell'economia della città: dall'amministrazione, ai maggiori sindacati, ad associazioni rappresentative del mondo imprenditoriale. Il Patto, fortemente ispirato alle nuove politiche sociali affermate in Europa, intendeva intercettare i settori sommersi del mercato del lavoro, rilanciando un ruolo attivo e di utilità sociale delle fasce marginali della popolazione istituendo relazioni sinergiche tra il sistema economico e quello sociale. L'operazione è stata ampiamente criticata per aver rafforzato la precarietà nel mercato locale del lavoro mediante l'introduzione di nuovi contratti temporanei, a salario ridotto, per le popolazioni fragili coinvolte (immigrati, disoccupati a lungo termine, disabili). Il Patto ha in seguito ispirato la riforma nazionale sul lavoro conosciuta come "legge Biagi" o "Patto per l'Italia".

[84] La Lombardia ha redatto un primo Piano Operativo Regionale (2000-2006) come strumento di coordinamento di una serie di interventi di politica del lavoro da realizzare tramite i finanziamenti del Fondo sociale europeo Obiettivo 3. Il Piano è stato costruito in base ad alcune sinergie con altri strumenti di governo come il Piano Regionale di Sviluppo, il Patto per lo Sviluppo dell'Economia e del Lavoro in Lombardia, con la partecipazione attiva delle Amministrazioni locali riunite nel Tavolo delle Autonomie, in modo da raccordare quanto più possibile gli interventi ai bisogni specifici espressi dai diversi territori.

3.1 La struttura economica milanese di fronte alla crisi

Milano non può essere considerata una "buona pratica" sotto il profilo della politica pubblica locale a sostegno dello sviluppo economico e della "buona occupazione". Infatti, mentre la città ha mostrato negli ultimi decenni – fino almeno all'avvento della recente crisi – un'indiscussa vitalità economica e un primato nazionale nella produttività e nei tassi di occupazione, il modo di *governance* che si è affermato ha visto l'operatore pubblico impegnato nella produzione di servizi di *routine*, mentre i privati sono stati investiti del compito di proporre e attuare strategie di crescita. Le ricadute sociali di questi processi sono state spesso presentate nel discorso pubblico in termini di sviluppo locale (Borelli, 2007).

La debole connessione tra dinamiche di crescita e azione pubblica, come nel caso della rigenerazione urbana a leva immobiliare, ha quindi contraddistinto anche quei settori che più hanno contribuito alle buone *performance* economiche, all'*export* e alla proiezione internazionale di Milano, funzionando da "traino" non solo per l'economia locale ma anche per quella nazionale. Il settore della moda, ad esempio, sebbene abbia dovuto nel corso dell'ultimo ventennio attrezzarsi e trasformarsi per resistere alle forti pressioni competitive su scala globale, rimane ancora oggi tra quelli *leader* a livello mondiale (Donzelli 2007). In termini di Valore Aggiunto, il Sistema Moda italiano ha raggiunto nel 2008 un valore di 27,4 miliardi di euro, pari all'11% dell'intera industria manifatturiera italiana. Di fatto, il peso del sistema moda sul manifatturiero nazionale è molto significativo, soprattutto se confrontato con il 3,6% della Francia, il 4,9% della Spagna, il 2,9% del Regno Unito e l'1,7% della Germania. Tali paesi, tra l'altro, nel corso degli anni hanno progressivamente ridotto l'impatto delle proprie filiere tessile-abbigliamento, concia, pelletteria e calzatura sulla propria economia nazionale.

Milano rappresenta senz'altro, all'interno di questo sistema, uno dei nodi strategici a livello globale. D'altra parte, l'industria della moda, del *design,* e più in generale quei settori economici costitutivi della cosiddetta *industria creativa*, costituiscono un buon esempio di come processi e politiche si siano rincorsi senza incontrarsi. Questi settori, infatti, si sono affermati attraverso processi di riproduzione spontanea di ambienti favorevoli all'innovazione produttiva e progettuale funzionali alla permanenza delle imprese. , sostenuti da . I caratteri della città centrale hanno inoltre favorito lo sviluppo di sistematiche relazioni di complementarietà e interdipendenza tra una galassia di operatori specializzati nelle attività di produzione immateriale e simbolica della filiera, e una rete di sistemi locali di produzione, disseminati nella regione urbana (Bolocan 2009). Ciò è avvenuto, negli ultimi 40 anni, in assenza di una strategia condivisa tra sistema moda e politica[85]. In altri termini, "tutte o quasi le 'eccellenze' di cui andiamo fieri, sono 'accadute' in assenza di una politica pubblica vera e propria. Basti pensare al sistema moda, sempre alla ricerca di un suo museo, di una sua scuola […]. Mancano programmi simbolici e "identitari', gli effetti-annuncio sono pochi e *far between*, e comunque spesso in stallo" (Dente 2005, 322).

[85] Il tema è emerso con forza anche nell'ambito di un recente Convegno Internazionale organizzato dall'Istituto "ModaCult" dell'Università Cattolica di Milano**,** *Fashion Tales 2012*, che ha visto la partecipazione delle istituzioni – con l'Assessore alla Cultura, Moda e Design – insieme a diversi rappresentanti del settore della moda a Milano (case di moda, editoria specializzata e *media*), a consulenti dell'Amministrazione e docenti universitari.

La crisi economica, che ha investito anche questo settore, ha rappresentato – come vedremo – un'occasione per riaprire un dialogo tra la moda e la città, a fronte del venir meno delle condizioni di auto-riproduzione di quel *milieu* che aveva sostenuto le dinamiche a lungo positive nel settore. La crisi ha inoltre contribuito ad accelerare una dinamica già in corso che ha visto Milano perdere gradualmente il suo primato nel mercato internazionale della moda a favore di altri centri europei (Parigi *in primis*)[86]. Inoltre, nonostante la solidità dei marchi di lusso principali, la crisi ha indebolito fortemente quei "mercati medi" che oggi subiscono sempre più la concorrenza del *fast fashion*[87], nonché l'universo dei designer indipendenti che si trovano più in difficoltà nel reperire materie prime il cui prezzo è dettato dai quantitativi acquistati.

Più in generale, gli andamenti negativi dell'economia dovuti alla crisi hanno avuto forti ripercussioni sul marcato del lavoro locale, che si distingueva in precedenza per i bassi tassi di disoccupazione (3,9% nel 2007) e per livelli occupazionali e tassi di attività superiori a quelli registrati a livello provinciale, regionale, ma soprattutto nazionale. La disoccupazione a Milano è aumentata tra il 2008 e il 2009 di 2 punti percentuali, con un incremento superiore a quello avvenuto a livello nazionale nello stesso intervallo di tempo[88].

	Milano			**Provincia**			**Lombardia**			**Italia**		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Tasso di occupazione (15-64)	70.3	71.4	69.5	68.3	68.7	66.9	66.7	67.0	65.8	58.7	58.7	57.5
Tasso di disoccupazione	3.9	4.2	6.3	3.8	3.9	5.7	3.4	3.7	5.4	6.1	6.7	7.8
Tasso di attività (15-64)	73.2	74.6	74.2	71.0	71.4	71.0	69.2	69.6	69.6	62.5	63.0	62.4

Tab. 6.7 - Struttura dell'occupazione, 2007-2009.
Fonte: ISTAT, in Carnevali et al., 2011

Come alcune analisi accurate hanno mostrato (Ranci 2011; Cerea 2011; Zaccaria 2011) – la crisi ha senza dubbio reso più evidenti i punti deboli dell'economia milanese, aumentando il grado di flessibilità del sistema produttivo ed esponendo diverse categorie di lavoratori al rischio di perdere l'occupazione o la

[86] Risale al 2010 l'evento che è stato preso a simbolo della crisi della moda a Milano. Anne Wintour, potente direttrice di Vogue America, si rifiuta di stare a Milano più di quattro giorni in occasione delle sfilate, dando voce così a una generalizzata perdita di interesse da parte degli operatori della moda verso le presentazioni milanesi che, grazie anche a un sistema mediatico molto selettivo e orientato, può nuocere seriamente sul piano dell'immagine e indirettamente poi sul fatturato. I buyer internazionali disertano le fiere milanesi poiché non si aspettano più di trovare nuova linfa tra i giovani designer locali, mentre si sentono costretti ad assistere ad una lunga sequela di sfilate e presentazioni poco immaginative, alimentando così la concorrenza delle nuove capitali della moda come Berlino o Madrid.

[87] Il *fast fashion* nasce intorno agli anni Novanta**,** con Benetton, che si caratterizzava per un tipo di abbigliamento casual di molti colori. I marchi *low cost* contemporanei (H&M e Zara, tra i più noti) invece, riproducono una versione simile dei "trend di stagione" visti sulle passerelle delle sfilate proponendoli a prezzi ampiamente accessibili**.**

[88] Va inoltre considerato che il dato sottostima la quota reale di lavoratori fuoriusciti dal mercato del lavoro, poiché non considera l'ampia platea di lavoratori a tempo determinato e chi beneficia di schemi di integrazione salariale.

stabilità. La disoccupazione è stata spesso evitata – o mascherata – grazie a misure di esternalizzazione e di razionalizzazione che hanno consentito alle imprese di spostare ruoli e mansioni dalla posizione dipendente a quella indipendente (anche se spesso solo nominalmente tale) potendo così più facilmente praticare forme di contrazione salariale e di riduzione o riconversione del lavoro. In sostanza, il sistema produttivo milanese sotto gli impatti della crisi, risulta oggi ancor più polverizzato e individualizzato di quanto non fosse nella fase precedente. Se, infatti, i primi anni del 2000 avevano mostrato con chiarezza la dinamica di rapida espansione del lavoro atipico (Torri 2007), la crisi ha fatto emergere gli elementi di vulnerabilità di tale sistema, a fronte di un "modello" di regolazione dei rapporti individuali di collaborazione del tutto inadeguato, che vede il lavoratore (contoterzista o professionista che sia) in una posizione di forte debolezza contrattuale, oltre che senza forme di tutela in caso di perdita del lavoro e di impoverimento reddituale (Costa, Sabatinelli 2011). Nel 2010, a livello provinciale il peso del lavoro a tempo determinato – considerando sia i lavoratori subordinati che quelli autonomi – rappresenta l'80% circa dei nuovi posti di lavoro prodotti (Provincia di Milano 2011).

3.2 La regolazione pubblica delle politiche per l'occupazione, la crisi e gli sviluppi recenti in Lombardia e a Milano

Le politiche di sostegno all'occupazione si situano evidentemente all'incrocio tra ambiti diversi, disegnando strutture di relazioni anche molto complesse. Da un lato, infatti, rientrano in quest'ambito gli interventi *sulle* e *per le* imprese come dispositivi essenziali per la creazione di occupazione e sviluppo. D'altra parte, non si possono disgiungere da queste politiche, quelle a sostegno dei lavoratori che, per ragioni diverse, sperimentino difficoltà nell'accesso o nella permanenza nel mercato del lavoro. Tra queste si possono far rientrare anche le politiche per la formazione e la riqualificazione delle competenze dei lavoratori in ingresso nel mercato del lavoro, o da ricollocare in seguito all'espulsione.

Sia le prime (che hanno come target i diversi settori economico-produttivi e le imprese) che le seconde (che agiscono sui lavoratori) rispondono in Italia a forme di regolazione e di finanziamento fortemente centralizzate. In quest'ultimo ambito, gli interventi di sostegno economico ai lavoratori – le cosiddette politiche passive – dipendono dal governo centrale, mentre le politiche attive sono di competenza delle regioni e delle province. I comuni hanno invece il compito, non vincolante, di organizzare la rete territoriale dei servizi per l'impiego e di promuovere interventi specifici per particolari gruppi di popolazione, operando in genere in collaborazione con altri servizi, sia a livello locale, che provinciale, ma soprattutto con i soggetti privati profit (agenzie per il lavoro interinale) e non profit (tra cui un ruolo significativo ricoprono anche diversi enti di natura religiosa).

In risposta alla recente crisi economica sono state introdotte a livello nazionale alcune misure eccezionali di sostegno alla perdita dell'occupazione – mobilità e cassa integrazione – nel complesso definite come "ammortizzatori sociali in deroga" (ASiD). Queste misure sono indirizzate a coprire quelle aree di bisogno che risultano oggi non garantite da un sistema di protezione dell'occupazione basato su un impianto fortemente categoriale; per questo le nuove misure includono realtà produttive tradizionalmente al di fuori dei settori target, o non eleggibili per le loro dimensioni ridotte. Frutto di accordi con i Sindacati, gli interventi sono co-finanziati dallo Stato e dalle Regioni: queste ultime hanno infatti ridefinito in parte la natura del loro intervento legando il sostegno monetario alle misure "attive" di formazione-riqualificazione professionale e re-inserimento lavorativo. Ciascuna regione ha poi sviluppato specifici modelli di azione in

questo senso. Più in generale, infatti, a partire dagli anni '90 l'Italia, come tutta l'Europa, è stata investita da significative trasformazioni nel campo delle politiche del lavoro. Dal punto di vista della sussidiarietà verticale, ci riferiamo al passaggio di competenze dal livello centrale a quello regionale e provinciale; mentre sul piano della *governance* orizzontale, al rafforzamento del ruolo di attori non pubblici nell'erogazione di servizi per l'impiego. Le agenzie private di lavoro interinale sono cresciute soprattutto in conseguenza all'ampia diffusione del lavoro atipico e il loro ruolo si è rafforzato anche in seguito all'introduzione per legge di un contributo economico, che tali imprese versano in un fondo di finanziamento per la formazione dei lavoratori temporanei. Anche il Terzo settore ha visto un progressivo consolidamento in questo campo, soprattutto in concomitanza con la crisi e l'aumento della disoccupazione per lavoratori non coperti da alcun sistema di protezione economica (persone in cerca di prima occupazione, lavoratori con contratti atipici).

In Lombardia, si è osservato il rapido sviluppo di un modello di "quasi-mercato" assimilabile a quello già consolidato nel campo della sanità, in cui realtà non profit di diritto privato svolgono funzioni di pubblica utilità equiparabili a quelle svolte dal pubblico. Questo approccio è stato applicato prima nel campo della formazione e, più di recente, nei servizi per l'impiego, nel quadro di una crescente retorica – anche a livello europeo – sull'attivazione. Si è poi tradotto di recente nell'introduzione in Lombardia del sistema della "dote". Si tratta di un dispositivo attraverso il quale la Regione unifica e organizza un insieme di risorse e servizi, finanziando organizzazioni pubbliche e private accreditate dalla Regione stessa per l'erogazione di questi sostegni ai beneficiari finali. Il sistema si articola, poi, in diversi tipi di dote (scuola, lavoro, formazione, etc) e chi intende farne richiesta, può "scegliere" tra i vari soggetti accreditati e sottoporre la propria domanda *on-line* entro finestre temporali ben definite. I titolari della dote ricevono un contributo economico che finanzia il pacchetto di servizi forniti dalle organizzazioni prescelte (corsi di formazione, *matching* tra domanda e offerta, prestazioni di *counselling* o di *career coaching*). Il meccanismo è al tempo stesso fortemente centralizzato da parte della Regione – per quanto riguarda il finanziamento – e molto individualizzato e frammentato dal punto di vista dell'implementazione dell'intervento. Si è creato, infatti, un sistema di gestione e fornitura dei servizi altamente polverizzato che, secondo alcuni osservatori, andrebbe verificato dal punto di vista della coerenza, efficienza e continuità (Sabatinelli, Villa 2011).

A livello provinciale, a partire dal 2007 i centri per l'Impiego sono stati accorpati con i già esistenti centri per la formazione professionale e per l'orientamento, dando luogo ad un unico servizio, denominato AFOL (Agenzie per la Formazione, l'Orientamento e il Lavoro). Sul territorio provinciale si sono formati sette di questi partenariati tra la Provincia, i diversi comuni ed eventuali altri attori locali. La sperimentazione era stata promossa dall'allora amministrazione provinciale di centro-sinistra e in seguito osteggiata dalla coalizione di centro-destra vincitrice delle elezioni provinciali del 2009. Al momento, i futuri sviluppi di questi enti territoriali sono particolarmente incerti, per via degli insufficienti trasferimenti di risorse dal livello regionale e provinciale.

Scendendo al livello locale, AFOL Milano è uno dei sette consorzi della Provincia e comprende al suo interno il Centro per l'Impiego (CPI) per il territorio comunale di Milano, un insieme di soggetti che offrono servizi per l'impiego e alcuni centri di formazione. L'amministrazione comunale non partecipa alla gestione della struttura, che è di competenza della Provincia. Il target che negli ultimi anni si rivolge più frequentemente alla struttura è quello dei giovani laureati (fino a 29 anni) senza lavoro. In base a questa specificità, alcuni dei progetti promossi da AFOL più recentemente hanno cercato di intercettare in particolare questo segmento della domanda:

- *Talenti al Lavoro* è un programma biennale che prevede percorsi di orientamento per giovani con diploma di scuola secondaria superiore o laurea

- *Ricollocami* è invece un programma promosso da AFOL, indirizzato a persone senza lavoro di ogni età, finalizzato a fornire orientamento e supporto nella ricerca di una nuova occupazione, attraverso la partecipazione a corsi di riqualificazione professionale finanziati da alcune tra le più importanti società fornitrici di lavoro interinale, in collaborazione con un insieme di soggetti tra cui Università e Sindacati.

Infine, vanno citate le recenti misure introdotte a livello locale a seguito della crisi economica e del conseguente aumento di famiglie in difficoltà. Tra queste, va segnalata l'iniziativa della Curia milanese – tradizionalmente impegnata, attraverso le sue articolazioni sul territorio, nelle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale – con il "Fondo per famiglie e lavoro" voluto dall'Arcivescovo Tettamanzi (che ha ricoperto questo ruolo fino al 2011). Il Fondo sostiene le famiglie di chi ha perso il posto di lavoro in seguito alla crisi. Gli aiuti sono indirizzati ai nuclei familiari e alle coppie di fatto, garantendo la priorità alle famiglie con bambini, e sono subordinati a una serie di condizioni. I beneficiari, infatti, non devono possedere seconde case, liquidazioni o tfr e non devono usufruire di aiuti come la cassa integrazione o i sussidi di disoccupazione. E' necessario presentare una documentazione relativa alla situazione finanziaria ed abitativa del nucleo familiare richiedente e questo esclude, di fatto, gli immigrati irregolari. Il Fondo – costituito in parte dall'8 per mille destinato alla Chiesa e in parte da donazioni di privati cittadini – ha raccolto in due anni di attività circa 14 milioni di euro e aiutato economicamente 7.000 famiglie, coinvolgendo più di 600 volontari impegnati nell'ascolto e nello screening delle domande, raccolte presso i centri della Caritas e successivamente trasmesse ad un Consiglio di gestione del fondo istituito presso la diocesi. In continuità con le finalità che avevano animato la fase precedente, il nuovo Arcivescovo Scola ha varato la seconda fase del Fondo, che prevede nuove tipologie di intervento a favore di chi ha perso il lavoro[89]. La dotazione iniziale per sostenere questi progetti è di 1 milione di euro: 500 mila provenienti dall'8 per mille e 500 mila dall'avanzo di gestione della Fase 1.

La seconda esperienza che ha contraddistinto le iniziative "anticrisi" messe in atto a Milano è nota come "Fondazione Welfare Ambrosiano", istituita nel 2009 dal Comune di Milano insieme alla Provincia, la Camera di Commercio e i principali sindacati milanesi con l'intento di sostenere gli individui e le famiglie che lavorano a Milano, e che si trovano in condizioni di necessità temporanea. Al momento la Fondazione ha avviato un progetto di micro-credito, che eroga prestiti fino a 20.000 euro a condizioni agevolate a chi lavora a Milano o intenda qui avviare un percorso di auto-imprenditorialità, a prescindere dal luogo di residenza o di origine. I beneficiari eleggibili sono lavoratori di ogni tipo, anche indipendenti, in situazione di temporanea difficoltà economica a livello personale e familiare, riconducibile ai più svariati fattori (perdita del posto di lavoro, cassa integrazione, chiusura della propria impresa, malattia propria o di un proprio familiare, ecc.).

Nel complesso, dunque, si osserva che sia le misure dettate dal livello nazionale (ASiD), sia quelle promosse in modo autonomo dall'amministrazione locale milanese hanno in parte assunto una prospettiva

[89] Una prima linea di intervento del Fondo prevede la copertura dei costi dell'orientamento, formazione e riqualificazione professionale, e la concessione di un sostegno economico nel tempo della formazione; una seconda promuove interventi di micro-credito finalizzati al sostegno economico o all'avvio di micro imprese; una terza, residuale rispetto alle prime due, vede l'erogazione di contributi economici a fondo perduto.

maggiormente "universalistica" nella ridefinizione dei beneficiari di misure finalizzate a sostenere i lavoratori e le loro famiglie in una fase di "transitoria" difficoltà economica.

Sul fronte nazionale, i sostegni economici legati alle situazioni di cassa integrazione o mobilità includono anche imprese di piccole e medie dimensioni tradizionalmente escluse dai meccanismi della contrattazione, mentre a livello locale, le misure anticrisi promosse da attori pubblici e privati tendono a ridefinire i criteri di accesso agli aiuti (sia monetari, che in servizi) selezionando i beneficiari soprattutto in base alla temporaneità del bisogno e alla "scopertura" rispetto ad altre fonti di sostegno. La "transitorietà" del bisogno quale criterio di accesso agli aiuti, configura nel complesso un sistema di protezione "a breve termine" che trascura in parte il problema degli effetti prolungati e differiti nel tempo della crisi ormai conclamata.

3.3 Processi economici e sociali in cerca di politiche pubbliche. Il caso della moda a Milano

Il caso della moda a Milano offre un punto di vista interessante sulle potenzialità e i limiti del "modello" di sviluppo della città e del rapporto che questo intrattiene con la qualità dell'occupazione. Componente importante dell'"industria creativa", la moda rappresenta – nonostante la crisi – uno dei comparti più vivaci e trainanti per l'economia nazionale, e si distingue per una traiettoria di sviluppo di tipo *bottom-up*, caratterizzata da un debole intervento pubblico. A fronte di questa autonomia, e in assenza di una politica esplicita di sviluppo per il settore, nell'ambito della moda si sono consolidati specifici *cluster* economici territorialmente integrati che in alcuni casi mostrano legami sinergici tra le eccellenze produttive nel campo della produzione e lavorazione di materie prime (in primis, l'industria tessile e quella della lavorazione di cuoio e pelli), le maggiori case di moda, e l'universo delle attività materiali e immateriali di presentazione, promozione e comunicazione del prodotto (dall'editoria specializzata, alla progettazione e realizzazione dei set per le sfilate, al reclutamento e formazione delle modelle e dei modelli). Questa filiera, che può essere rappresentata come una rete diffusa di attività, luoghi e saperi tra loro interconnessi, si organizza attorno ad alcuni "nodi" con una spiccata connettività globale. Le più grandi case di moda rappresentate a Milano, come vedremo, operano ormai sul mercato mondiale sia per via della delocalizzazione della produzione – o parte di essa – al di fuori dei confini nazionali, sia per la dimensione globale in cui vengono scambiati i prodotti e promossi i marchi. Le settimane della moda – o *fashion weeks* – hanno primariamente l'obiettivo di comunicare a livello globale l'eccellenza creativa e produttiva italiana, e di rappresentare mondialmente il sistema Paese in cui si svolgono, indicando la città ospitante come un centro attrattore economico, di innovazione e di eccellenza. L'Ente organizzatore e unico regista del calendario delle sfilate e delle presentazioni è la Camera Nazionale della Moda Italiana, nata nel 1962 per mano di un gruppo di imprenditori, con il fine di "tutelare i più alti valori della moda italiana" e ritenuta da molti operatori inadeguata rispetto al ruolo ricoperto e non all'altezza di strutture analoghe operanti in altre città d'Europa[90].

[90] Secondo diversi interlocutori sentiti nel corso di questa ricerca, la Camera Nazionale della Moda Italiana (http://www.cameramoda.it/it/) rappresenta una *lobby* che esprime gli interessi di un numero ristretto di aziende, priva di una visione strategica e innovativa in grado di rilanciare il settore istituendo nuove sinergie con altri settori chiave dell'industria creativa milanese. Per contro, l'associazione detiene il compito delicato di organizzare il calendario delle settimane della moda, da cui discende "l'impronta complessiva" delle sfilate, e da cui dipende strettamente l'esposizione mediatica e internazionale dei diversi operatori. Nel confronto con la Federazione della

Si tratta quindi di un settore complesso e frammentato dal punto di vista economico e istituzionale e il dinamismo che lo caratterizza è più legato a una solida tradizione di imprenditoria privata, che non ad una politica istituzionale strategica. Questa elevata frammentazione e articolazione interna al sistema – per settori, tipi di attività e figure professionali coinvolte – rende il campo della moda di per sé particolarmente opaco dal punto di vista del tipo e della qualità dell'occupazione che genera. Anche per questa ragione, non sono molti gli studi – soprattutto in Italia – che hanno finora dedicato specifica attenzione a questo aspetto.

Se, da un lato, il tema dell'*industria creativa urbana* ha contribuito – oltre che all'affermazione di nuove retoriche istituzionali a vari livelli – ad aprire prospettive inedite di ricerca nel campo degli studi urbani, ha d'altra parte trascurato ampiamente l'analisi delle condizioni reali del lavoro creativo e della sua composizione interna. Più frequentemente, infatti, le analisi hanno privilegiato la misurazione del contributo di tali settori alla crescita e all'innovazione (Mugnano, d'Ovidio 2007; Mingione et. Al., 2010), a partire dall'idea che la creatività costituisca oggi uno dei maggiori *driver* per l'economia delle città e proponendo un'accezione, secondo alcuni, ideologica del lavoro creativo – e della classe creativa – come intrinsecamente positivo per la società. "La maggior parte dei discorsi e delle politiche governative sulla creatività hanno adottato una definizione molto ideologica di lavoro creativo, inteso come intrinsecamente appagante e positivamente meritocratico, e una visione dei lavoratori di questi settori come una *classe creativa* caratterizzata da (relativa) affluenza economica, originalità di comportamenti e uno stile di vita orientato verso un consumismo elitario" (Arvidsson et al. 2010, 1). L'esponente più influente di questa linea di pensiero è stato Richard Florida, i cui numerosi scritti sulla "classe creativa" presentano questa categoria come un gruppo di "individui di grande talento" la cui funzione è "produrre nuove idee", motivati soprattutto dalla ricerca di "numerose esperienze di lavoro di alta qualità, apertura alla diversità di tutti i tipi, e soprattutto dall'opportunità di confermare la loro identità come persone creative" (Florida, 2005, 36). Particolari condizioni urbane – diversità, tolleranza, apertura – favorirebbero, secondo Florida, l'attrazione e il radicamento di una "classe creativa" transnazionale impegnata in settori economici e attività ad alto contenuto di innovazione e talento (Ibidem 2002; 2005).

Recentemente, nel panorama internazionale, alcuni studi hanno iniziato a osservare empiricamente le condizioni del lavoro all'interno dei settori cosiddetti creativi o dell'economia della conoscenza, privilegiando approcci qualitativi e concentrando l'attenzione su piccoli *network* di produttori. Ne sono emersi alcuni tratti comuni, a prescindere dal settore specifico studiato: *fashion design*, (McRobbie 1998), industria televisiva dei *reality show* (Hesmondaigh & Baker 2008, Christopherson 2008), informatica (Ross 2003; Gill 2002). In generale, è emerso che le industrie creative spiccano per una forte e crescente divisione tra una ristretta *élite* che detiene livelli alti di potere contrattuale, e una massa di lavoratori con competenze generiche e costantemente in eccesso rispetto alla domanda. Queste condizioni costringono i lavoratori ad accettare forme precarie di impiego – sia in posizione di autonomi, che come collaboratori temporanei – contraddistinte da salari ridotti e spiccata insicurezza. All'interno di questo "precariato creativo" (Arvidsson et al. 2010), il lavoro è tendenzialmente ripetitivo e le competenze richieste sono legate più che altro alla capacità sociale generica di sviluppare e mantenere reti di relazioni all'interno dello stesso settore produttivo. Confutando in parte la teoria di Florida (2002; 2005) la ricerca empirica prodotta

---

Moda francese – *Fédération Française de la Couture du Prêt-à-Porter des Couturiers et des Créateurs de Mode* (http://www.modeaparis.com/en) – che lavora in stretto contatto con partner istituzionali, emerge ad esempio l'attitudine di quest'ultima verso il mondo delle produzioni indipendenti e verso i giovani talenti in grado di apportare le innovazioni necessarie al sistema "chiuso" delle grandi marche.

sul tema tende a dimostrare come il lavoro "creativo", per come sta sviluppandosi all'interno di importanti città-nodo a livello mondiale, abbia poco a che fare con la produzione di nuove idee, e metta i lavoratori spesso in condizione di non avere controllo sul processo reale del loro lavoro incoraggiandoli, al limite, ad usare la propria autonomia e capacità di auto-organizzazione all'interno di ambienti ristretti e controllati. In sintesi, le condizioni di lavoro sono assimilabili a quelle di settori *non creativi* dell'industria dei servizi o dell'economia cognitiva, come i *call-center* e le catene commerciali *brandizzate*. Ciò nonostante, uno dei risultati più interessanti e controversi di queste ricerche, mostra che la maggior parte delle persone coinvolte in questo tipo di occupazioni, considera la propria esperienza professionale profondamente soddisfacente, piacevole e coinvolgente, almeno per un periodo (von Osten 2007) e veicolo di realizzazione personale attraverso il lavoro (Gill & Pratt 2008, 15).

I caratteri della filiera e il rapporto col mercato del lavoro

Milano è riconosciuta come un centro globale per la produzione di moda, con uno dei più grandi agglomerati al mondo di aziende produttive in questo settore. Insieme a Parigi, Londra e New York, la città è anche uno dei centri più importanti per l'acquisto e il consumo. Qui operano alcune tra le più importanti case di moda a livello mondiale: **Giorgio Armani, Versace, Prada, Valentino, Trussardi, Ferrè, Gucci, Dolce & Gabbana per citare i più famosi**. La moda, infatti, non è solo uno dei pilastri del cosiddetto ***Made in Italy***, ma nell'immaginario collettivo è ormai parte integrante della città e della sua stessa identità. La "Settimana della Moda di Milano" – divenuto un appuntamento fisso che si svolge in diversi periodi dell'anno – attrae compratori e giornalisti di moda di tutto il mondo. Il centralissimo "quadrilatero della moda", lungo via Monte Napoleone e via della Spiga, è invece il luogo-simbolo in cui si concentrano tutto l'anno ricchi consumatori globali (Giappone, Russia) mescolati a visitatori che vi si recano solo per guardare le vetrine. Attorno a questo "distretto urbano dell'alta moda" si dispongono alcuni degli assi commerciali più importanti per lo shopping di massa (corso Buenos Aires), ma anche aree e quartieri diffusi nella città[91] che hanno assunto nel tempo nuove specializzazioni e rappresentano oggi i luoghi in cui prende forma a Milano quel fenomeno riconosciuto da molti come "creatività diffusa" (Volonté 2003).

La città conta circa 12.000 aziende coinvolte nella filiera, 800 showroom e 6000 punti vendita (Jansson, Power 2010). Inoltre, gran parte della produzione materiale di capi di abbigliamento ha ancora luogo nei distretti industriali distribuiti nella sua regione urbana, a nord ovest, dove si collocano 11 dei 65 distretti italiani nei settori "Abbigliamento e Tessile" e "Pelli, Cuoio, Calzature" (Marchetti, Gramigna 2007). In provincia di Milano le imprese attive nel 2008 in questi due settori produttivi rappresentavano circa un terzo di quelle lombarde. Infine, Milano è sede di alcune tra le più importanti manifestazioni fieristiche del settore, come White, Mifur, Milano moda uomo, Milano Unica, e Milano *pret à porter***,** alle quali si aggiungono sette settimane della Moda**:** Moda Donna (febbraio e settembre), Moda Uomo (gennaio e giugno), Milano pre-collezioni (maggio e novembre), Milano Moda Show Room (luglio). Nel corso di queste manifestazioni, si può assistere a più di 200 sfilate, 150 presentazioni e 60 appuntamenti di rilievo**.**

[91] Ci riferiamo in particolare alle aree di Porta Genova-via Savona-via Tortona e corso Lodi-via Spartaco-corso XXII Marzo, luoghi in cui si concentrano studi e *show-rooms*, atelier creativi, sedi di testate e media specializzati nel campo della moda e del design. La prima è l'area in cui si concentrano molti degli eventi legati al Salone del Mobile, una delle manifestazioni legate al mondo del design e dell'architettura di richiamo internazionale.

Tra il 1996 e il 2005, c'è stata una costante crescita del volume d'affari del settore della moda italiana, e uno spostamento del valore aggiunto dalla produzione materiale di capi di abbigliamento verso le attività immateriali legate al design, agli eventi e alla comunicazione della moda, con ripercussioni anche sulla struttura dell'occupazione in Provincia di Milano. Mentre è leggermente calata l'occupazione nei settori della produzione industriale di abbigliamento, sono aumentati gli addetti nel settore della produzione di servizi, principalmente localizzati nel capoluogo (da 4.710 dipendenti nel 2001 a 5.185 nel 2005). Questo spostamento è coerente con le trasformazioni più generali negli assetti produttivi della regione, dove i settori a più rapida crescita sono i servizi e le costruzioni, ma anche con un generale spostamento da investimenti nella creatività e nella produzione verso la comunicazione e la promozione dei marchi.

Settori	**2001**	**2005**	**2007**
Industria	29.4	25.0	23.5
Costruzioni	6.0	6.9	7.3
Commercio	19.3	19.2	18.8
Ristorazione e hotels	4.1	4.6	5.1
Altri servizi	41.4	44.3	45.3

Tab. 6.8 - Addetti per settori (%) in Provincia di Milano, 2001, 2005, 2007
Fonte: Carnevali et al. 2011.

La filiera, dunque, è andata negli ultimi anni trasformandosi da materiale-locale a immateriale-globale (Marchetti, Gramigna 2007). La prima, sulla quale Milano aveva costruito il proprio primato nelle decadi passate, era centrata sul prodotto e dunque su una dimensione di forte innovazione e ricerca nei processi produttivi. Il secondo tipo di filiera, sposta decisamente la centratura dal prodotto al cliente e trasforma spesso la produzione in un bene da acquistare sul mercato o da delocalizzare in base alla convenienza, sebbene questo processo stia avvenendo in Italia e in Lombardia in base a tempi più lenti del previsto. Seppure in Provincia di Milano i comparti produttivi tradizionali – tessile, abbigliamento, concia e pelli – mantengano un ruolo centrale (il 6% circa sul totale nazionale delle imprese), la loro presenza ha iniziato a calare già nel periodo precedente la crisi: da 6.919 nel 2000 a 6.109 nel 2005 (Camera di Commercio di Milano). Il ridimensionamento della filiera materiale è compensato dalla crescita di quella immateriale, che continua a trovare a Milano un terreno favorevole di riproduzione, ma che tuttavia si sta sviluppando anche in altre regioni italiane. In Provincia di Milano, si osserva un quadro composito, con la crescita di alcune attività creative per eccellenza e il declino di altre, in particolare legate a tipologie di servizi più mature, come fotografia e pubblicità.

		2000	2001	2002	2003	2004	2005
	design e styling	**341**	361	386	-	441	**498**
	studi pubblicitari	2.280	2.345	2.365	-	2.462	2.557
Imprese	studi fotografici	998	994	1.002	-	995	943
	design e styling	**626**	717	709	-	706	**723**
	studi pubblicitari	4.084	4.091	4.634	-	4.497	4.462
Addetti	studi fotografici	922	1.150	1.112	-	947	852

Tab. 6.9 - Imprese e addetti in Provincia di Milano (2000-2005)
Fonte: Camera di Commercio di Milano

Da un recente studio sui lavoratori della moda a Milano[92] (Arvidsson 2010), emerge un quadro piuttosto problematico rispetto alla collocazione nel mercato del lavoro di chi opera "alla base" della catena del valore aggiunto della moda, non tanto nella produzione materiale di capi di moda, quanto nel sistema delle relazioni e degli eventi che contribuiscono a costruire la cornice, l'immagine della città come centro globale della moda. In linea con la definizione di Bologna e Fumagalli (1997) di "lavoro autonomo di seconda generazione", si tratta di occupazioni generalmente sottopagate, segnate dalla precarietà e da lunghi orari di lavoro (spesso non ben definiti). Sul campione della ricerca, solo il 31% ha un regolare contratto e, tra questi ultimi, solo il 29% è assunto a tempo indeterminato. La forma contrattuale più diffusa è quella "a progetto", con durata generalmente inferiore a un anno (solo l'11% ha un contratto per un anno o più). Il salario medio mensile si aggira intorno ai 1150 euro, ma rimane inferiore ai 1000 euro per chi è al di sotto dei 30 anni. I guadagni minori di 500 euro al mese riguardano invece tutte le fasce d'età, con una leggera prevalenza tra i minori di 25 anni. Inoltre, il 60% degli intervistati afferma di aver avuto ritardi nei pagamenti. In rapporto al costo della vita in città, questi guadagni risultano ampiamente insufficienti. Gran parte dei giovani intervistati guadagna meno di 800 euro al mese (31% sotto il 25 anni, 25% tra i 25 e i 30, e 35% tra i 30 e i 35) e il 12,5 % dei minori di 25 anni è stagista, perciò senza retribuzione[93].

Gli autori dello studio sottolineano come, malgrado le condizioni oggettivamente dure, il 75% dei lavoratori interpellati dimostra complessivamente un alto livello di soddisfazione per il proprio lavoro e ciò

[92] La ricerca si autodefinisce come "uno studio partecipativo sui lavoratori occupati nei livelli più bassi nell'industria della moda a Milano" (Arvidsson et al. 2010, 4) condotto nel 2009. Per "lavoratori occupati nei livelli più bassi" si intendono quadri e dipendenti, e non le figure *manageriali* impegnate nella gestione dei rapporti commerciali per i grandi brand globali della moda italiana. L'analisi si concentra sulla parte immateriale della catena del valore della moda, localizzata soprattutto nella città di Milano, dove le occupazioni produttive relative alla produzione materiale di abbigliamento sono ormai limitate alle funzioni sartoriali di alto livello della modellazione e della produzione artigianale di campionari o capi unici per sfilate.

[93] Inizialmente introdotta come forma di apprendistato, gli stage in pratica si trasformano spesso in situazioni in cui giovani stagisti vengono apertamente sfruttati per svolgere lavori di *routine*, pur restando generalmente sottoposti a disciplina restrittiva e casi di *mobbing*, in un clima competitivo in cui tutti sanno di essere facilmente sostituibili.

tende a valere anche in relazione a diversi gruppi di reddito (fatta eccezione per i lavoratori con uno stipendio inferiore ai 500 euro e coloro che guadagnano tra 1000 e 1300 euro, dove solo il 54% si dichiara soddisfatto). La soddisfazione è legata in primo luogo alla percezione del lavoro come autonomo e flessibile (l'11% indica che la flessibilità di orario è la fonte della soddisfazione, per il 25% è l'autonomia e per il 12% la capacità di spostarsi tra progetti diversi e diversi ambienti di lavoro). In secondo luogo, la soddisfazione consiste nell'opportunità di esercitare la propria creatività e di fare esperienza, come ingredienti del lavoro stesso (il 17% indica la "creatività", il 15% le conoscenze e le abilità acquisite – e tra le interviste qualitative una fonte di soddisfazione è da attribuire al poter imparare cose nuove).

Nel complesso, il valore del lavoro, così come il proprio valore come lavoratore/soggetto, è concepito sempre più spesso in termini di identità e di stile di vita, che non in base alle condizioni materiali, o al modo in cui lo si svolge. Gli autori attribuiscono questo dati ad alcuni fattori specifici. Innanzitutto, va considerata la forte diffusione e celebrazione dell'ideologia della creatività degli ultimi decenni, in Italia e in occidente, con la conseguente sopravalutazione delle figure sociali di *designer* e artisti. Inoltre, abbiamo assistito di recente all'emergere in vari contesti urbani di nuove attività che si specializzano rispetto a consumi e stili di vita delle classi creative: la crescente presenza di marchi e consumi di lusso, la proliferazione di diplomi secondari in materie artistiche, comunicazione, design. A questo proposito, a Milano negli ultimi dieci anni si è osservato un forte aumento di istituti e accademie di design, fortemente pubblicizzati e *brandizzati*. Tra il 1991 e il 2001 sono stati formati 11.000 diplomati nelle scuole di design e di moda, cui corrispondono solo 3000 posti di lavoro nel settore della creatività (Bonomi 2008).

A rafforzare la rappresentazione di una vasta area di precarietà all'interno del settore moda – in cui, tuttavia, si nota un disallineamento tra le condizioni oggettive di lavoro e la percezione dei lavoratori – sono i risultati di un altro studio sul caso milanese (Marchetti, Gramigna 2007), focalizzato invece sul segmento manifatturiero della filiera[94].

Il ricorso all'avviamento con contratti atipici è aumentato nell'arco degli ultimi sei anni in tutti i casi analizzati, tranne uno, interessando tanto le grandi aziende che le piccole, tanto quelle in crescita quanto quelle in declino. L'impiego di risorse umane a tempo determinato sembra quindi indipendente dal successo delle singole imprese e tende ad acquisire carattere strutturale. L'azienda che fa un uso più massiccio di contratti atipici ha visto crescere questa quota dal 25% al 64,7% sul totale degli avviamenti nel periodo 2000-2005[95].

Tra le diverse tipologie contrattuali che possono rientrare nella categoria di "lavoro atipico" aumenta in particolare la diffusione delle assunzioni a tempo determinato e del lavoro interinale (che prevede la fornitura di manodopera alle aziende da parte di agenzie specializzate, in grado di fornire in tempo reale, e

[94] La studio ha esaminato la flessibilità dei rapporti di lavoro nel comparto della moda, lavorando su 6 casi rappresentati da aziende impegnate prevalentemente nella creazione di nuovi modelli (le cosiddette "case di moda"), che si distinguono per questo da aziende dedicate alla produzione (tessile e abbigliamento) nonostante possano assumere dimensioni industriali. I casi sono stati scelti in base alla loro rappresentatività della complessità del settore in termini di dimensioni aziendali, dinamicità, capacità di innovazione e presenza sul mercato.

[95] E' pur vero che le tendenze che emergono dall'osservazione di un campione limitato come questo, un campione qualitativo, non sono necessariamente rappresentative del comparto. A questo proposito, la ricerca ha assunto due casi di riscontro e confronto rappresentati da due dei maggiori gruppi della moda milanese (Primum e Major) da accostare ai sei casi studiati.

solo per il periodo necessario, le professionalità richieste). Inoltre, tra le forme di reclutamento che molte aziende non considerano assunzioni a pieno a titolo (e dunque tendono a non contabilizzare nei dati ufficiali) ma che rappresentano una risorsa molto rilevante, rientrano i contratti di collaborazione esterna (partite IVA), quelli a progetto (ex Co.co.co) e gli *stages*. Complessivamente, tutte queste forme contrattuali sono in forte crescita. Ne emerge un quadro in cui le case di moda tendono a utilizzare strumenti diversi a seconda delle aree di lavoro e dei periodi, sperimentando le diverse forme di avviamento che la legge consente per poi orientarsi verso quelle maggiormente adeguate alle proprie esigenze, senza rinunciare alla varietà delle opzioni presenti.

Sebbene il lavoro "atipico" si distribuisca su tutte le aree di lavoro previste dagli organigrammi aziendali, a seconda delle funzioni e delle aree di lavoro in cui sono inserite le persone sperimentano condizioni lavorative molto differenziate, soprattutto dal punto di vista della sicurezza e della continuità dell'impiego.

Le collaborazioni esterne con partite iva tendono a concentrarsi negli uffici stile (stilisti, ricercatori di tessuti, di colori, di tendenza) e, in misura minore, nelle funzioni di staff (marketing, uffici stampa) che attraggono personale ad alta qualificazione e specializzazione. Si tratta in genere di liberi professionisti che raggiungono anche livelli di salario molto elevati, sono in genere lavoratori molto "mobili" e con una certa attitudine al cambiamento. I contratti a progetto e a tempo determinato vivono una situazione molto diversa dai primi. Benché diffusi lungo tutto l'arco delle funzioni (dagli uffici stile, staff, commerciale) si differenziano dal gruppo precedente in quanto coinvolgono lavoratori più giovani e meno qualificati, in bilico tra il bisogno di stabilizzazione e quello di accrescere il proprio capitale di competenze attraverso esperienze diverse.

Gli *stage*, in forte aumento – grazie all'intensificazione dei rapporti tra le aziende e gli enti di formazione milanesi – rappresentano la modalità più diffusa di reclutamento di giovani neo-diplomati o laureati che vengono generalmente impiegati sia in funzioni di staff che nelle vendite, dove sperimentano realmente l'attività lavorativa. Infine, i lavoratori interinali si concentrano nell'area vendite, magazzini, guardaroba e spedizioni, che richiedono bassi livelli di professionalità e che espongono a condizioni di più intensa precarietà chi vi lavora.

Naturalmente, come i ricercatori sottolineano, il quadro si complica per il fatto che gli strati fin qui definiti "non sono impermeabili, ma lasciano aperti numerosi valichi per il transito sia nell'uno che nell'altro versante" (Marchetti, Gramigna 2007, 108).

Il ricorso alla flessibilità del lavoro da parte delle case di moda è spiegato essenzialmente dall'esigenza di innovazione continua che riguarda in primo luogo le funzioni creative (stilisti giovani e motivati disposti a dare il meglio per un periodo e poi transitare verso nuove esperienze, con altre aziende) per riflettersi anche sulle funzioni di staff, (soprattutto nelle public relations e uffici stampa) dove la flessibilità diviene uno strumento di reclutamento selettivo del personale. Nelle aree vendite, invece, la grande diffusione di lavoratori "a tempo" risponde all'esigenza di continuo adattamento alla variabilità della domanda e ai picchi stagionali del mercato. Durante le settimane della moda, ad esempio, l'impiego di lavoratori flessibili raggiunge il culmine e, parallelamente, le condizioni di lavoro divengono più difficili: i tempi di allungano e i ritmi di lavoro di fanno più serrati. In questa circostanza specifica si osservano picchi di assunzioni brevi o brevissime (anche della durata di qualche settimana), ma anche la presenza di vere e proprie forme di lavoro "in nero", e di altri rapporti di lavoro ibridi come: lavoro volontario gratuito o

compensato in natura o con "mance", lavoro pagato parzialmente in nero, retribuito tramite l'adesione a cooperative di lavoro. Nel complesso, dunque, in corrispondenza con le sfilate ed altri eventi temporanei legati alla moda, si verificano le maggiori concentrazioni di occupazioni sottopagate e scarsamente regolamentate dal punto di vista egli orari e della correttezza dei rapporti di lavoro.

Il fallimento di un grande progetto pubblico-privato per/con la Moda

La vicenda della (mancata) realizzazione della cosiddetta *Città della Moda* a Milano è un esempio di progetto di sviluppo urbano a forte regia pubblica nel campo della moda. Il progetto avrebbe potuto rappresentare il contributo dell'amministrazione alla costruzione di maggiori sinergie tra i processi spontanei e auto-propulsivi tipici dell'economia della moda a Milano e la dimensione pubblica, di "orientamento" in chiave di sviluppo per la città di queste dinamiche, anche attraverso la produzione di beni e servizi fruibili dalla collettività.

1. P.I.R. Isola De Castilla: Piano Integrato di Recupero (progetto di supermercato)
2. P.I.I. Isola De Castilla: Piano Integrato d'Intervento (edificazione di nuovi edifici ad uffici, residenza e parcheggi, con la demolizione della *Stecca degli Artigiani* e la riperimetrazione dei giardini di via Confalonieri)

3. Nuova sede della Regione Lombardia: concorso internazionale 1°classificato Pei Cobb Freed-Caputo (e demolizione del bosco di Gioia)

4. Giardini di Porta Nuova: concorso internazionale (2003/2004), 1°classificato Inside/Outside - Mirko Zardini. Realizzazione in corso. Cantieri Isola e le associazioni locali hanno partecipato al concorso insieme all'arch. G. De Carlo.
5. Città della moda: masterplan dell'arch. Cesar Pelli. NON REALIZZATA
6. Area Ex-Varesine: variante al P.R.G., riqualificazione d'aerea tramite concessione accordata all'arch. B. De Mico



Fig. 6.3 - Il Masterplan per la *Città della Moda* del 2001 e i relativi strumenti di attuazione del progetto
Fonte: Cantieri Isola, http://www.lastecca.org/notizie/garibaldi-repubblica/index.php

La "Città della Moda" (2001), rappresentava infatti la parte di sviluppo privato all'interno di un'operazione più ampia – il Piano Integrato di Intervento Garibaldi-Repubblica – di recupero e riconversione di uno dei più grandi vuoti urbani in prossimità del centro della città, lasciato in condizioni di semi-abbandono per quasi 50 anni e riproposto come tema progettuale con il *masterplan* firmato dall'architetto Pierluigi Nicolin nel 2011 e il relativo Accordo di Programma. Nell'area compresa tra la Stazione Garibaldi e la Stazione Centrale, il piano prevedeva la progettazione di tre nuclei principali: il Polo Istituzionale, la Città della Moda e il Campus. Nel 2003 queste aree sono state oggetto di concorsi internazionali e, per quanto riguarda le aree di proprietà privata, di processi di pianificazione puntuali e frammentati.

Nato dall'idea delle Fondazione Trussardi e della Camera Nazionale della Moda, la Città della Moda è stata interpretata dalla allora amministrazione di centro-destra guidata dal sindaco Gabriele Albertini (1997-2001 e 2001-2006) come un'opportunità per promuovere la vocazione economica e imprenditoriale che aveva sempre caratterizzato il mondo della moda e della creatività milanese. Il progetto coinvolgeva,

oltre al Comune di Milano e la Regione Lombardia nella doppia veste di promotori e investitori diretti, anche la Fondazione Città della Moda (che comprendeva le istituzioni già menzionate, la Fondazione Trussardi, la Fondazione Fiera Milano, la Camera di Commercio e la Camera della Moda) e la società di sviluppo Garibaldi-Repubblica (composta per un terzo dalla Fondazione Città della Moda, per un terzo da Banca Intesa e per il restante terzo dai proprietari privati delle aree interessate dal progetto).

Con un costo stimato in 2 milioni di euro, il progetto prevedeva l'insediamento di alcune funzioni centrali e rappresentative delle attività e della proiezione globale del sistema moda milanese: un Museo della moda, la nuova sede di un prestigioso istituto di formazione con attrattività internazionale (il *Milano Fashion Institute*) – e infine, diversi mq da adibire a spazi espositivi per le case di moda e gli operatori interessati ad investire su questi spazi.

Lo schema, tuttavia, oltre a presentare diversi limiti dal punto di vista della concezione urbanistica dell'intervento[96], ha dimostrato una debolissima capacità di intercettare i bisogni degli operatori della moda, nonché di leggere le strategie localizzative da questi privilegiati all'interno del tessuto urbano, ormai parte di una geografia ben consolidata. Infatti, come rimarcato da diversi osservatori e interlocutori privilegiati[97], la moda a Milano tende a perseguire strategie localizzative selettive, in base ad una logica di esclusività – e non di inclusione – e occupando spazi che intrattengono relazioni specifiche con la città. Il risultato è una configurazione per "isole" di piccole dimensioni (talvolta singoli isolati) spesso eccellenti nelle relazioni globali ma tra loro scarsamente comunicanti, o separate da barriere invisibili (Boeri 2003). Il perimetro di queste isole tende a cambiare e a spostarsi di continuo (anche fuori dal centro storico), in base a processi di metamorfosi degli spazi interni agli edifici e alle opere di manutenzione straordinaria cui sono soggetti: ex residenze e piccoli edifici industriali incastonati nel tessuto compatto della città adattati a *showroom*, spazi per eventi, laboratori. Le nuove funzioni si celano spesso dietro agli immutati involucri esterni degli edifici, rendendo questa geografia ancora più opaca ed esclusiva nell'accesso. Ciò nondimeno, si tratta di forme di trasformazione potenti e pervasive capaci di trasformare in tempi rapidi il volto di intere parti di città: stravolgendo i valori immobiliari e innestando nuove popolazioni e stili di vita: dando, in altri termini, un concreto esempio della straordinaria porosità del tessuto urbano milanese.

Questi processi hanno creato almeno tre grandi aree specializzate della moda. La prima corrisponde al già citato quadrilatero di via Montenapoleone-via della Spiga-via Bigli-via Sant'Andrea, con la vocazione di area dedicata al "turismo dello shopping"; la seconda è rappresentata dal "distretto urbano" della moda e del *design* che addensa numerosi *showroom* e spazi produttivi nella zona di Porta Genova (via Savona-via Tortona); la terza coincide con la più recente area sperimentale tra via Spartaco e via Fogazzaro (nella zona di Porta Romana), segnata dalla presenza qualificante di Prada[98]. La moda dispone quindi a Milano di spazi

[96] Il progetto, come già descritto nella prima sezione di questo capitolo, è stato ampiamente criticato da professionisti e da cittadini riuniti in associazioni che, con obiettivi e metodi talvolta anche divergenti, hanno cercato lungo tutto l'iter decisionale dell'amministrazione, di aprire un dialogo orientato alla ridefinizione della logica complessiva di intervento e di parte del disegno urbano previsto per questa area.

[97] Questa lettura è frutto dell'intervista realizzata presso la sede di *Between Design Research*, luglio 2012, a Elisabetta Berla, *head hunter* nel campo della moda e attualmente consulente dell'amministrazione comunale.

[98] La Fondazione Prada, organizzazione non profit impegnata nel mondo della cultura, ha aperto nel 1993 uno spazio espositivo dedicato all'arte contemporanea e accessibile al pubblico in corrispondenza di mostre ed eventi.

diffusi in tutta la città centrale e non solo, dove piccoli e grandi operatori della creatività e della moda si mescolano plasmando il tessuto urbano secondo un processo in evoluzione continua.

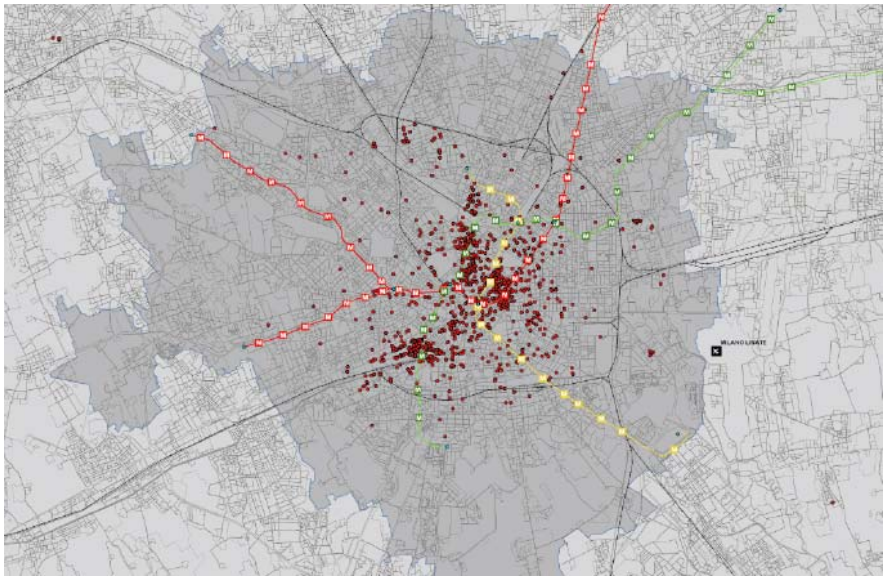


Fig. 6.4 - La distribuzione di showroom e location della moda nel capoluogo e nell'hinterland milanese
Fonte: Mazzoleni (2011), su dati Studiolabo e Camera Nazionale della Moda, 2011

L'ipotesi di ricollocare permanentemente i propri centri nevralgici entro nuovi contenitori dotati di scarso *appeal* dal punto di vista del loro "carattere" spaziale, e oltretutto concentrati in un unico-grande luogo della città, è apparso uno scenario molto distante dalla vocazione e immagine della moda e della creatività milanese. Anche la funzione "museo" da dedicare alla moda o al design milanese non ha visto la formazione di un ampio consenso, proprio perché la forma museale non è stata ritenuta la più adeguata a presentare la realtà dinamica e complessa dei processi entro i quali moda e *design* vengono prodotti. Al pari della grande concentrazione di stilisti e case di moda, infatti, l'idea del museo è stata ritenuta dalle élite creative una rappresentazione statica e non desiderabile. Infine, venendo a mancare l'adesione al progetto da parte delle grandi star della creatività e le infrastrutture museali di supporto, anche la proposta di localizzare nell'area di progetto una scuola di eccellenza ha finito per ridimensionarsi (Borelli 2007).

4. Conclusioni

Osservata da una prospettiva di *governance*, Milano costituisce in parte un'anomalia in Europa, sia per le modalità specifiche di rapportarsi alle sfide poste dalla competizione globale, sia per la riluttanza a costruire robusti sistemi di *governance* in grado di formulare politiche urbane di ampia portata: Firenze, Genova, Torino, Roma, sono i casi più studiati in questo senso (Borelli 2006). Quelle di "Milano senza strategie" e di "Milano città pluralista" sono rappresentazioni che ricorrono nelle analisi sulla città a indicare, da un lato, l'assenza di direttrici innovative di sviluppo urbano – capaci di costruire un'immagine della città adeguata a rappresentarla su scala globale – e, dall'altro, la debole capacità di coordinamento tra gli attori locali che è tipica di forme più stabili di *governance* urbana.

A fronte di queste caratteristiche, Milano non si è trovata negli ultimi 15-20 anni né in una fase di "rinascimento urbano" – al di là delle retoriche mobilitate in specifiche circostanze da alcuni suoi amministratori[99] – né, d'altra parte, sembra essersi avviata verso processi di declino che contraddistinguono, ad esempio, le *shrinking cities* ormai diffuse in Europa e in America (Wiechmann 2008; Coppola 2012). Lo stile di *governance* che ha caratterizzato Milano nei decenni passati ha visto prevalere strategie di ordinaria amministrazione[100] e di breve periodo, riflesse anche in una classe dirigente caratterizzata da *leader* di secondo piano, poco motivati a rinnovare la politica e le istituzioni locali. D'altra parte, Milano si è mostrata "pienamente capace di costruire e mantenere un patrimonio di *asset* (sociali, economici e simbolici) di assoluta eccellenza, prodotti al di fuori (e senza l'apparente bisogno) di un'ampia strategia condivisa tra gli attori locali" (Borelli 2006, 2). Da questo punto di vista, il pluralismo urbano milanese sembrerebbe rappresentare non solo la ragione dello scarso interesse alla costruzione di grandi strategie, ma – contraddicendo buona parte delle teorie sulla *governance* – parrebbe indicare proprio nella frammentazione l'ingrediente necessario per mantenere vitale e innovativa la società locale.

Tuttavia, come abbiamo cercato di mostrare, alcune tendenze viste sul lungo periodo e, soprattutto, la recente crisi economica hanno rivelato come quegli stessi punti di forza che la città aveva saputo costruire e consolidare nel tempo anche in assenza di una politica strategica, o di meccanismi virtuosi di coordinamento tra attori pubblici e privati, non possono oggi essere dati per scontati.

Il calo degli investimenti privati nel settore edile, e il conseguente stallo di cantieri e progetti, sono un segnale negativo da non sottovalutare, se si considera anche la contrazione strutturale delle risorse pubbliche da investire in abitazioni a basso costo e, dunque, il ruolo che necessariamente i privati ricopriranno in futuro nell'assicurare beni e servizi destinati anche alle fasce più deboli della popolazione. Inoltre, uno degli esiti della finanziarizzazione del settore immobiliare – dinamica che è stata ampiamente descritta – è la disgiunzione tra ipotesi di trasformazione e di investimento immobiliare di tipo finanziario e la reale domanda di mercato, indebolita oltretutto dalla crisi economica.

In secondo luogo, il caso della moda a Milano ha mostrato come anche settori di eccellenza che si sono sviluppati in autonomia da una politica pubblica specifica, destinata a sostenerli o indirizzarli, non solo risentano fortemente della crisi e dell'accresciuta competizione su scala globale, ma tendano – anche in conseguenza di questa sofferenza – a produrre occupazione di bassa qualità e traiettorie lavorative fortemente instabili, con il risultato di aumentare il divario tra lavoratori che, all'interno dello stesso settore, vivono condizioni molto distanti dal punto di vista della sicurezza, della continuità e del livello di reddito (come mostrato, ad esempio, dal caso dei "professionisti" della creatività rispetto ai "collaboratori a

[99] Ci riferiamo qui all'immagine di "ritorno a downtown" e all'ipotesi di ripopolamento – circa 500.000 nuovi abitanti in pochi – dopo diverse decadi di calo demografico, attraverso una densificazione delle attività e della residenza nelle porzioni centrali e semicentrali della città, ri-valorizzate dai processi di recupero urbano (Bricocoli, Savoldi 2010).

[100] Si ricorda, a questo proposito, l'immagine di "buon amministratore di condominio" che il Sindaco di centro-destra in carica per due mandati consecutivi (1997-2001 e 2001-2006) aveva forgiato per rappresentare il suo stile di governo della città, inaugurando una prassi che è stata definita di "modernizzazione senza responsabilità" (Aleotti 2008, 17), basata sull'applicazione fredda e distaccata di principi dettati dalla globalizzazione economica (flessibilità, privatizzazioni, infrastrutturazioni). A fronte della mancanza di una visione complessiva e di una capacità reale di rapportarsi con i diversi interessi in gioco, si è generato un oggettivo impoverimento della città e, soprattutto, la lacerazione di quelle "corde" sociali (dall'associazionismo alla fiducia nelle istituzioni) che la tenevano insieme.

progetto") (Marchetti, Gramigna 2007). Questo fatto, se si considera la vocazione del settore della moda ad attrarre persone giovani e disposte a investire molto anche sul breve periodo, può risultare ancora più preoccupante.

Non solo. Milano sta perdendo attrattività per gli investimenti internazionali e per le imprese, dal momento che tendono a peggiorare le condizioni che prima facevano della città una buona piattaforma per l'insediamento di nuove attività economiche. Mancano servizi alle imprese che siano di qualità e competitivi rispetto a quanto offerto da altre città europee, e non esistono strutture dedicate invece a chi – milanese – sia interessato a investire all'estero[101]. Manca, infine, un sistema di incubatori di imprese che accolga i potenziali investitori esteri, mettendoli in condizione di testare gratuitamente il mercato milanese.

Milano sembra quindi perdere terreno anche dal punto di vista della sua "innata" capacità di "mediazione" tra forze globalizzanti dell'economia e funzionamenti connessi alla dimensione locale. Il nodo, o *locus* (Bassetti 2010; 2005) in cui territorio, reti e funzioni si incontrano dando vita ad un nuovo tipo di città appare complessivamente indebolito da alcuni processi che la globalizzazione stessa dell'economia ha portato alle estreme conseguenze. Il caso della moda e della perdita di centralità di Milano non è solo un problema di oscuramento mediatico delle sfilate milanesi a favore di altre piazze della moda, bensì è un problema di capacità di riproduzione di quell'intreccio particolare di creatività e innovazione "dal basso", eccellenze produttive e specializzazione del nodo in servizi avanzati che faceva del caso milanese un caso quasi unico.

Possiamo infine richiamare alcuni primi atti formali che l'attuale amministrazione ha varato, in direzione di una ridefinizione delle priorità politiche, sia sul versante delle trasformazioni urbane, che su quello delle politiche per il lavoro e lo sviluppo economico.

Sul primo versante, la nuova amministrazione intende mettere al centro la questione delle abitazioni a basso costo, sia in vendita che in affitto. La strategia è quella di partire dall'esistente, ristrutturando e rimettendo in gioco l'edilizia – sia pubblica che privata – inutilizzata. Inoltre, attraverso il nuovo Piano di governo del territorio sono stati messi a punto o modificati alcuni meccanismi regolativi che vanno nella direzione di accrescere le dotazioni pubbliche all'interno degli interventi privati e di ridisegnare selettivamente parti di città. Nel nuovo piano cresce, quasi della metà, la quota destinata all'edilizia residenziale sociale. E specialmente crescono in larga misura i servizi pubblici, in particolare perché in tutti i nuovi insediamenti almeno il 50% della superficie totale dovrà essere ceduta gratuitamente per le dotazioni territoriali (Campos Venuti 2012).

Sul piano del lavoro e dello sviluppo, l'amministrazione ha varato attraverso un Documento programmatico già approvato le *Linee guida per le politiche del lavoro, lo sviluppo economico, l'università e la ricerca a Milano*, una cornice complessiva, che dovrebbe facilitare la messa a sistema di interventi su più fronti: micro/autoimprenditorialità, attrazione e qualificazione del capitale umano, innovazione. Sul primo fronte, la nuova amministrazione scommette sul tessuto di micro imprese (imprese individuali, partite IVA) che operano in settori diversi, e che sono accomunate da un orientamento alla creatività e all'innovazione sociale, economica e tecnologica, sostenendo le imprese soprattutto nella fase di incubazione, attraverso un ruolo di facilitazione e non di sovrapposizione rispetto a enti già esistenti e operanti nel campo dei

[101] L'unica struttura adibita a questa funzione è l'agenzia PROMOS, azienda speciale della Camera di Commercio di Milano, dedicata alle attività internazionali e al marketing territoriale: http://www.promos-milano.it/

servizi avanzati a questo tipo di imprese. Sul secondo fronte, gli obiettivi dell'amministrazione incrociano il tema del raccordo tra Università e Imprese – formazione e avviamento al lavoro di talenti, anche dall'estero – con quello dell'offerta di servizi che rendano la città attrattiva, ma anche accessibile dal punto di vista abitativo. Sull'ultimo versante, l'obiettivo è quello di istituire delle sinergie tra il tessuto diffuso di innovazione e l'economia, attraverso la diffusione di *cluster* innovativi sul territorio, a partire dalle specificità e dalle specializzazioni esistenti.

Rimane aperto il problema di come il tema dell'occupazione, rivisitato in una chiave fortemente improntata all'innovazione e allo sviluppo locale possa raccordarsi con gli interventi più tradizionali nel campo delle politiche per l'occupazione rispetto alle quali stiamo assistendo a Milano ad un'esplosione delle categorie che fanno ricorso al sostegno pubblico, rispetto alla quale le politiche – sia a livello locale che a livello nazionale – non sembrano ancora attrezzate a rispondere.

5. Bibliografia

Airoldi A., Canti F., Giuri N., Pucci A., (2004), "Milano capitale europea: tra dubbi e conferme'", Rapporto di Ricerca per la Camera di Commercio di Milano,

http://wai.mi.camcom.it/upload/file/1213/606629/FILENAME/MIcapitEuropea2004.pdf, (ultimo accesso 27/4/2012)

Allulli M. (2010), *Le Politiche Urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione,* Paper per la Fondazione Cittalia, ANCI.

Assessorato all'Urbanistica e all'Edilizia privata – Comune di Milano, (2011), *Documento politico di indirizzo per il Governo del Territorio*, Milano, ottobre.

Assessorato allo Sviluppo del territorio - Comune di Milano (2000), *Ricostruire la Grande Milano. Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*, Milano, giugno.

Aleotti A. (2008) "Da Milano a Milania", Milano, Creative Commons Italia, www.milania.it (ultimo accesso 7/9/2012).

Arvidsson A., Malossi G., Serpica Naro, (2010), "Passionate Work? Labour Conditions in the Milan Fashion Industry" in *Journal for Cultural Research*, vol. 14 (3), july.

Bassetti P. (2010), "Milano nodo della rete globale. Cinque anni dopo", in *Dialoghi Internazionali. Città nel mondo*, 14, pp. 31-38.

Bassetti P, (2005), "Introduzione", in *Milano, nodo della rete globale*, a cura di Magatti M., Milano, Bruno Mondadori, pp 9-17.

Bobbio R. (a cura di) (2008), *Urbanistica creativa*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza.

Boeri S. (2003), "Le tre anime di Milano/The city with three souls", in *Domus*, 859 (Maggio), pp. 72-77.

Bolocan M. (2009), Geografie milanesi, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.

Bolocan M., Gaeta L. (a cura di) (2012), "Mercato urbano e trasformazioni dell'ambiente costruito. Geografie di Milano verso Expo 2015", Ricerca condotta per la Camera di Commercio di Milano.

Bolocan M., Bonfantini B. (a cura di), (2007), *Milano incompiuta. Interpretazioni urbanistiche del mutamento*, Milano, Franco Angeli.

Bonomi A. (2008), *Milano ai tempi delle moltitudini. Vivere, lavorare, produrre nella città infinita*, Milano, Bruno Mondadori.

Borelli G. (2007), "Imprenditorialismo urbano e produzione di spazio «creativo» a Milano", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 38 (88), pp. 35-60.

Borelli G., (2006), "La governance urbana come variabile nominale. Trasformazioni urbane e produzione di spazio creativo a Milano", XXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, AISRe, Pisa, 12-14 ottobre.

Borlini B. (2009) "Dispersione e residenziale e concentrazione scolastica degli immigrati a Milano: dinamiche nascoste di segregazione?" in Bergamaschi M., Colleoni M., Martinelli F. (a cura di), *La città: bisogni, desideri, diritti. Dimensioni spazio-temporali dell'esclusione urbana,* Milano, Franco Angeli.

Bovone L., Mora E. (2005), *Le professioni della moda: un sistema riflessivo*, Centro per lo studio della Moda e della produzione culturale UCSC, Milano, Mimeo.

Bricocoli M., Savoldi P. (2010), *Milano downtown. Azione pubblica e luoghi dell'abitare*, Milano, et. Al. Edizioni.

Campos Venuti G. (2012), "Nuovo Pgt: Endorsement di un urbanista militante", in *Arcipelago Milano. Settimanale milanese di politica e cultura*, http://www.arcipelagomilano.org/archives/17168 (ultimo accesso: 18 giugno 2012)

Castells M. (2003), La nascita della società in rete, Milano, Università Bocconi Editore, Milano.

Caudo G., "Case di carta: la nuova questione abitativa", in "Urbanistica",n° 134, pag. 97-108, 2007.

Centro Studi e Ricerche L&S – Lavoro e Società (2011), *Osservatorio del mercato del lavoro di Milano. Il Rilevatore dei "segnali deboli"*. Rapporto finale, Milano, marzo.

Christopherson, C. 2008, "Beyond the self-expressive worker: An industry perspective on entertainment media", in *Theory, Culture and Society*, 25, pp. 73-95.

Ciciotti E., Florio R., Perulli P. (1994), "Milano. Competizione senza strategie?", Quaderni AIM, n. 24.

Cochrane A. (2007), Understanding Urban Policy. A Critical Approach, London, Blackwell.

Cognetti F., Gaeta L. (2011), Dieci anni di ordinaria pianificazione, in Urbanistica, 145.

Cognetti F. (2011), "Quale politica per l'abitare?, in Urbanistica, 145.

Cognetti F. (2001), "In forma di evento. La città e il quartiere Isola fra temporaneità e progetto", in Territorio, Rivista trimestrale del Dipartimento di Architettura e Pianificazione, 19, pp. 83-89.

Comune di Milano – Assessorato Urbanistica, Edilizia privata (2011), Documento politico di indirizzo per il governo del territorio, 13 ottobre.

Comune di Milano – Assessorato allo Sviluppo del territorio (2000), *Ricostruire la Grande Milano. Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*, giugno.

Coppola A. (2012), *Apocalypse town. Cronache dalla fine della civiltà urbana*, Roma-Bari, Laterza.

D'Albergo E. (2009), *Le politiche urbane degli stati europei. Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto*, Paper per la Fondazione Cittalia, ANCI.

Dazzi Z. (2012), "Isola, la Stecca degli artigiani riapre la sua officina dell'arte", in Repubblica, pagine di Milano, 28 luglio

http://milano.repubblica.it/cronaca/2012/07/28/news/isola_la_stecca_degli_artigiani_riapre_la_sua_officina_dell_arte-39860468/ (ultimo accesso 7/9/2012)

d'Ovidio M., (2010), "Network locali nell'economia cognitiva-culturale. Il caso di Milano", in *Rassegna Italiana di Sociologia*, luglio-settembre.

d'Ovidio M., (2010), "Fashion and the city. Social interaction and creativity in London and Milan", in *Brand-building: The creative city. A critical look at current concepts and practices*, Vicari S. (ed), Firenze University Press.

Donzelli R. (2007), "Il sistema moda milanese", Rapporto di ricerca per il Servizio Studi e Supporto Strategico della Camera di Commercio di Milano.

Fareri P. (1991), "Milano. Progettualità diffusa e difficoltà realizzativa", in Bellicini L. (a cura di), *La costruzione della città europea negli anni '80*, Roma, Credito Fondiario, pp. 57-91.

Florida R. (2005), *Cities and the creative class*, London-New York, Routledge.

Florida, R. (2002), *The rise of the creative class and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*, New York, Basic Books.

Gaeta L. (2012), "Il Mercato immobiliare milanese: congiuntura, attori, squilibri", in *Mercato urbano e trasformazioni dell'ambiente costruito. Geografie di Milano verso Expo 2015*, Camera di Commercio di Milano-Diap, draft, aprile.

Gill R. (2002), "Cool, creative and egalitarian? Exploring gender in project-based New Media work in Europe", in *Information, Communication and Society*, 5 (1), pp.70-89.

Gill R., Pratt A. (2008), "In the social factory? Immaterial labour, precariousness and cultural Work", in *Theory, Culture and Society*, 25, pp. 1-30.

Gonzáles S., (2009), "(Dis)connecting Milan(ese): deterritorialised urbanism and disempowering politics in globalising cities", *Environment and Planning A*, vol. 41(1), pp. 31-47.

Healey P, (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for our Times*, London, Routledge.

Hesmondaigh D., Baker J. (2008), "Creative and emotional work in the television industry", in *Theory, Culture and Society*, 25, pp. 97-118.

Istat – Assolombarda – Università Cattolica del Sacro Cuore (2004), "Le dinamiche del territorio: Milano nel confronto nazionale ed internazionale", Quaderni del Centro Studi Assolombarda, Milano.

Jansson J., Power D., (2010), "Fashioning a global city: creating and maintaining global city status in the fashion and design industries, the case of Milan", in *Regional Studies*, vol. 44 (7), pp. 889-904.

Jessop B. (1998) "The Narrative of Entreprise and the Entreprise of Marketing: Place Marketing and the Entrepreneurial City", in Hall T., Hubbard P. (eds.), *The Entrepreneurial City. Geographies of Politics. Regime and Representations*, Chichester, John Wiley & Sons, pp. 77-102.

La Varra G. (2007), "Abitare in un sottotetto", in Multiplicity Lab (a cura di), cit.

La Voce Info, *Successo con dubbi: la cartolarizzazione degli immobili pubblici*, 12.12.2002, http://www.lavoce.info/articoli/pagina256-351.html, ultimo accesso 22.7.2012.

Le Galès P. (2003), *Le retour des villes europeen*, Les Presses de Science Po, Paris.

Marchetti A., Gramigna E., (2007), *Produttori di stile. Lavoro e flessibilità nelle case di moda milanesi*, Milano, Franco Angeli.

Mazza L. (2004), "Due domande per Milano", in *Prove parziali di riforma urbanistica*, Franco Angeli, Milano, pp. 25-33.

McRobbie A. (1998), *British Fashion Design. Rag Trade or Image Industry*, London, Routledge.

Mazza L., (2004), *Prove parziali di riforma urbanistica*, Milano, FrancoAngeli.

Memo F. (2007), "Nuove caratteristiche del sistema immobiliare e abitabilità urbana. Alcune evidenze a partire dal caso di Milano", in *Sociologia urbana e rurale*, 84, pp. 103-123.

Mingione E., et al. (2010), "Policies and strategies in the metropolitan region of Milan. How to enhance the city's competitiveness", ACRE report 10.12, http://www2.fmg.uva.nl/acre

Morandi C. (2010), "Il commercio nei programmi di riqualificazione urbana a Milano", in *Ciudades*, 7.

Mugnano S., Murphy E., Martin-Brelot H., (2010), "Strategic economic policy: Milan, Dublin and Toulouse", in Musterd S. and Murie A. (eds.), cit.

Mugnano S., d'Ovidio M., (2007), "Regional representation of creative and knowledge workers in Milan region. A preparatory analysis to survey the creative and knowledge economy", ACRE report n. 4, http://www2.fmg.uva.nl/acre

Multiplicity Lab, (a cura di) (2007), Milano. Cronache dell'abitare, Milano, Mondadori.

Musterd S. and Murie A. (eds.) (2010), *Making competitive cities: real estate issues*, Wiley-Blackwell.

Nuvolati, G. (1998), *La qualità della vita delle città*, Milano, Franco Angeli.

OECD, (2006), *OECD Territorial Reviews: Milan, Italy*, Paris, OECD.

Pasqui G., (2011), "Un ciclo politico al tramonto: perché l'innovazione delle politiche urbane in Italia non ha funzionato", *Territorio*, 57, pp. 147-157.

Provincia di Milano (2011), *Tempi difficili. Economia e lavoro in provincia di Milano. Rapporto 2009-2010*, Milano, Franco Angeli.

Provincia di Milano (2006), *Gli scenari della domanda residenziale nella provincia di Milano 2006-2015*, Quaderni del Piano territoriale n.25, Alinea Editrice, Firenze.

Radini M. (2008), "Le geografie sociali di Torino, Milano, Roma e Napoli", in Cremaschi M. (a cura di), *Tracce di quartiere. Il legame sociale nella città che cambia*, Milano, Franco Angeli.

Ross A. (2003), *No-collar. The Human Workplace and its Hidden Costs*, Philadelphia, Temple University Press.

Sabatinelli S., Villa M. (2011), "Shifting in power Towards a new centralized regulation of labour policies in the Lombardy Region", Paper for the Espanet Conference *Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa*, Milano, 29 Settembre - 1 Ottobre.

Saraceno C., Negri N. (1994), "The changing Italian Welfare State", in *Journal of European Studies*, 4, 1, pp.19-34.

Scenari Immobiliari (2006), *Il mercato immobiliare residenziale di Milano,* www.scenariimmobiliari.com

Senn L., (2005), "Guardare `oltre' le apparenze: il ruolo nodale dell'economia milanese nello scenario globale", in *Milano, nodo della rete globale*, a cura di Magatti M., cit.

Sklair L. (2005), "The transnational capitalist class and contemporay architecture in globalizing cities", in *International Journal of Urban and Regional Research*, 29, pp. 485-500.

Torri R. (2006), "Il rischio abitativo. Riflessioni fra teoria e ricerca empirica", in *La Rivista delle Politiche Sociali, 3(3), 2006, pp. 79-97*, Luglio-Settembre.

Tosi A. (2003), (a cura di), *Verso l'edilizia sociale: le politiche abitative in Lombardia tra nuovi bisogni e ridefinizione dell'azione pubblica*, Milano, Guerini e Associati.

Tosi, A. (1994) *Abitanti*, Bologna, Il Mulino.

Tosics I. (2004), "European urban development: Sustainability and the role of housing", *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 19 (1), pp. 67-90.

Turok I. (1992), "Property-led urban regeneration: panacea or placebo?" in *Environment and Planning A*, 24 (3), pp. 361-379.

Volontè P. (2003) (a cura di), *La creatività diffusa. Culture e mestieri della moda* oggi, Milano, Franco Angeli.

Wiechmann T. (2008), "Errors Expected. Aligning Urban Strategy with Demographic Uncertainty in Shrinking Cities", in *International Planning Studies*, 13 (4), Special Issue "Demographic Changes and the New Landscape for Planning", pp. 431-446.

7. MONACO

1. Misure per il rafforzamento dell'accesso alla casa. I principali programmi urbani o gli interventi recentemente adottati a livello cittadino

1.1 Introduzione e contesto dello strumento di sviluppo urbano `PERSPECTIVE MUNICH`

Quando si definiscono le sfide e le strategie per lo sviluppo urbano, le questioni che riguardano le opzioni e le capacità della *governance* urbana svolgono un ruolo chiave nel processo di regolamentazione delle città. Una delle ragioni di ciò è il complesso sistema dei diversi livelli di azione politica locale, che sono sempre più interconnessi con altri ambiti di influenza politica. Presentando questi diversi livelli di politiche, la seguente panoramica metterà in luce come le sfere d'azione di Monaco come città, regione, regione metropolitana o capitale del Libero Stato di Baviera nello Stato Federale di Germania siano intrecciate tra loro. Allo stesso tempo, saranno brevemente presentate le attuali sfide poste innanzi ai diversi livelli di riferimento. L'ambito in cui si inserisce lo strumento di politica urbana PERSPECTIVE MUNICH è indissolubilmente legata a questa fitta rete di politiche.

1.1.1. La struttura di *governance* multilivello in Germania e nel Libero Stato di Baviera

Livelli di governance nazionale, sovranazionale e sub-nazionale

A seguito del nuovo orientamento politico del secondo dopo guerra, in Germania si affermò la democrazia parlamentare federale allo scopo di distribuire il potere politico verticalmente. La versione tedesca di questo sistema politico è detta `federalismo cooperativo`, proprio per la forte interazione che esso prevede tra i singoli Land e lo Stato federale (Scharpf, 2005). Inoltre, la Germania partecipa al processo di integrazione europeo, mentre la politica comunitaria tedesca è basata sul principio dipartimentale (Press and Information Office of the Federal Government, 2012). Questo significa che il governo federale tedesco è frammentato nei diversi ambiti di politiche e perciò reagisce a seconda della specifica disciplina in cui è competente. In generale, le competenze legislative fondamentali fanno capo al livello federale, mentre i governi indipendenti dei Land sono competenti in materia di pianificazione regionale, polizia, leggi municipali, politiche culturali ed educative (Bavarian State Government, 2012). I governi locali sono definiti come unità di autogoverno locale, ma, nonostante i propri regolamenti, non possono essere considerati un corpo legislativo ordinario. Di conseguenza, per poter funzionare in modo efficiente, gli strumenti di politica urbana devono in primo luogo rientrare proprio nel complesso della fitta rete di norme.

1.1.2. Livelli dell'amministrazione urbana

Le principali sfide poste di fronte alle opzioni e alle capacità di governance urbana

A causa della crescente complessità nel campo dello sviluppo urbano e del numero crescente di soggetti che partecipano al processo governativo, le sfide continuano a travalicare il livello cittadino e i suoi confini amministrativi. La cooperazione con la regione, la regione metropolitana e le reti urbane diventa

davvero indispensabile. Inoltre, fattori come l'incertezza circa la dipendenza dalle evoluzioni globali ed europee e le limitate possibilità finanziarie stanno diventando sempre più significativi.

È necessaria una comunicazione efficace tra gli enti locali per creare strutture istituzionali comuni e favorire lo sviluppo di una consapevolezza regionale in tutte le persone coinvolte. La città deve essere in grado di operare nel contesto regionale in modo coordinato (Thierstein et al., 2010). Pertanto, lo sviluppo urbano appare come un compito comune, mentre la municipalità ha bisogno di essere dotata di strutture adeguate per facilitare il processo cooperativo. Devono essere sviluppate nuove forme di cooperazione caratterizzate da un orientamento strategico, informalità e strutture meno istituzionalizzate (Thierstein et al., 2010).

La Regione Metropolitana di Monaco

La delimitazione della Regione Metropolitana di Monaco di Baviera `RMM` dovrebbe avere una geometria variabile a causa delle mutevoli condizioni strutturali. Ma dal momento che la RMM è stata istituita formalmente nel 2006 come associazione privata, ha seguito lo stesso un approccio territoriale con una determinata demarcazione (The Munich Regional Planning Association, 2012 b). La Regione di Monaco è il cuore della RMM, circondata dai principali centri regionali: Augusta, Ingolstadt, Landshut e Rosenheim. Complessivamente, il 44 per cento della popolazione bavarese vive nella RMM, per un totale di 5,5 milioni di abitanti (EMM e.V., 2012 b). Attualmente, la cooperazione interregionale all'interno della RMM agisce solo settorialmente e su piccola scala. Un primo passo verso la creazione di un approccio regionale comune è stata la creazione dell'associazione EMM e.V. come Associazione di Pianificazione per la Regione Economica della Grande Monaco. Nel corso degli anni, l'EMM e.V. si è affermata come una piattaforma aperta e multidisciplinare per il dibattito, con lo scopo di mettere insieme le competenze delle autorità pubbliche coinvolte, delle camere di commercio e dei rappresentanti delle imprese, della comunità scientifica e della società civile (EMM e.V., 2012 b).

Date le questioni sopra menzionate, risulta evidente che questa zona di influenza è di importanza cruciale per le prospettive future in materia di sviluppo urbano. Ciò significa che anche lo sviluppo di modalità future di mobilità e delle infrastrutture sarà fondamentale per spostamenti pendolari efficienti all'interno della grande area urbana. Saranno di uguale importanza sia la fusione di conoscenze e innovazione, sia l'applicazione di strategie di marketing adeguate per la regione (Thierstein, Goebel, Luethi, 2007).

La Regione di Monaco

La regione oggetto di pianificazione si trova nel centro della regione amministrativa dell'Alta Baviera e include i distretti di Ebersberg, Erding, Freising, Fuerstenfeldbruck, Landsberg am Lech, Starnberg, Monaco e la città di Monaco. Con 2,5 milioni di abitanti, quella di Monaco è considerata la regione più densamente popolata della Germania meridionale, e circa la metà dei suoi abitanti vive proprio nella città di Monaco (The Munich Regional Planning Association, 2012 a). Nonostante l'importanza delle dimensioni abitative della città di Monaco, lo sviluppo dinamico della periferia urbana sta diventando sempre più significativo.

Ad esempio, il dibattito in corso circa l'estensione dell'aeroporto di Monaco con la costruzione di una terza pista d'atterraggio dimostra quali sono le priorità del governo regionale. A questo proposito, di recente, durante l'estate 2012, la Regione di Monaco ha assistito a particolari tensioni tra gli interessi dei cittadini di Monaco e quelli del governo dell'Alta Baviera. Mentre i cittadini hanno votato contro la costruzione della terza pista d'atterraggio, il governo dell'Alta Baviera ne ha concesso il permesso di costruzione, assumendosi perciò l'intera valutazione dei pro e dei contro. In particolare, si trattava di bilanciare in modo conciso tra gli interessi relativi alla promozione dei miglioramenti infrastrutturali e quelli relativi al mantenimento della qualità ambientale e ricreativa. Nel complesso, questo dibattito, così come altre situazioni simili, rende la misura della sfida della quadratura del cerchio: da un lato si vuole beneficiare del patrimonio paesaggistico, ma dall'altro si vuole approfittare in larga misura dei vantaggi di una regione attraente, altamente inserita nella competizione globale. Un concetto ben sintetizzato da uno slogan lanciato tempo fa da un ex ministro bavarese per l'ambiente, il dottor Werner Schnappauf: `L'high-tech si colloca nel verde`.

Questi intenti di rafforzamento della posizione di grande prosperità della regione all'interno della concorrenza tra città mirano al potenziamento della forza innovativa e attrattiva dell'intera regione. Ciononostante, il governo della Regione di Monaco continua, nell'interesse principale della città di Monaco, ad accogliere la sfida di: sviluppare la progettazione di insediamenti e di sistemi ambientali e del traffico; supervisionare la gestione regionale dell'uso del territorio; coordinare l'offerta di beni pubblici essenziali e di servizi (The Munich Regional Planning Association, 2012 a).

Monaco come Città-Stato

In quanto capitale dello Stato di Baviera, Monaco è in sostanza tenuta a svolgere i compiti amministrativi e a governare la comunità civile. I compiti sono ripartiti su diverse aree di responsabilità. Rappresentata dal sindaco Christian Ude, la municipalità è governata da un consiglio comunale tradizionalmente orientato verso il partito socialdemocratico e il partito dei Verdi. L'amministrazione comunale è organizzata in dieci dipartimenti (City of Munich, 2012). A livello sub-urbano, i comitati distrettuali hanno un ruolo importante di collegamento tra i cittadini e l'amministrazione comunale. Per il suo patrimonio storico, la città di Monaco è divisa in 25 quartieri contraddistinti da identità proprie, che caratterizzano la città piuttosto come un'area policentrica a grana sottile (City of Munich, Directorate, 2012).

Da decenni, i politici e l'amministrazione comunale percepiscono come loro compito principale il garantire sufficienti alloggi a prezzi accessibili. L'housing contribuisce all'integrazione sociale, alla tutela della sicurezza pubblica, alla creazione di alloggi di qualità, alla fornitura di infrastrutture sociali nei quartieri della città e all'effettivo utilizzo dei terreni nella zona centrale della città interessati al processo di ri-densificazione (Thierstein et al., 2010).

1.1.3. Collegamento alla rete globale e partecipazione alle reti urbane

Monaco partecipa in misura sempre più importante anche allo scambio di esperienze specifiche e ai processi di networking. Ad esempio, essa partecipa alla rete urbana globale `Energy Cities`, nell'ambito della quale cooperano oltre mille città e regioni, agenzie energetiche e imprese locali appartenenti a trenta paesi, con l'obiettivo di rafforzare il ruolo e le competenze dei comuni in materia di energia sostenibile e sistemi energetici (City of Munich, Department of Labour and Economic Development,2012 j).

Questa disponibilità a partecipare attivamente alle reti urbane risponde alle sfide globali delle città metropolitane. I tempi ristretti impongono la ricerca di risposte locali flessibili alle imprevedibilità dello sviluppo globale (Thierstein et al., 2010). Diventa sempre più importante per gli enti locali trovare strategie per la conversione dallo sviluppo locale a quello globale.

1.2 Struttura del `PERSPECTIVE MUNICH`

Stephan Reiss-Schmidt, un amministratore chiave dal Dipartimento di Pianificazione Urbanistica e di Regolamentazione Edilizia di Monaco, sostiene che `la gestione dello sviluppo urbano come strategia preventiva, politica e professionale implica molto di più che solamente ideare e attuare buoni progetti` (Thierstein , Reiss-Schmidt, 2008: 1). La strategia integrata di sviluppo urbano dovrebbe essere un processo di gestione delle interdipendenze nel campo degli attori della società civile, dell'economia di mercato, dei diversi livelli del sistema politico-amministrativo e del processo decisionale democratico (Thierstein, Reiss-Schmidt, 2008).

Pertanto, potrebbe essere necessario praticare lo sviluppo urbano in modo flessibile e funzionale al processo, al fine di prestare attenzione ai cambiamenti socio-economici e demografici. Lo sviluppo urbano deve essere affidabile e vincolante in relazione agli obiettivi di lungo termine e al posizionamento nel quadro della competitività urbana. Pertanto, un modello appropriato di governance comunale dovrebbe evitare rigidità e sviluppare una struttura flessibile di orientamento (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2005). Di conseguenza, tratto caratteristico del progetto PERSPECTIVE MUNICH sarà la discussione pubblica e aperta circa le modalità e gli obiettivi del futuro sviluppo urbano. Nella panoramica della storia e dei contenuti di PERSPECTIVE MUNICH che segue, si metteranno in evidenza le sfide specifiche per la governance delle città e delle regioni del XXI secolo, come, ad esempio, il prendere parte alla competizione tra città, il dover affrontare l'allargamento dell'UE, l'essere coinvolti nei continui cambiamenti economici e tecnologici e, non da ultimo, l'essere investiti dagli impatti della globalizzazione. Il PERSPECTIVE MUNICH tende pertanto ad apparire come una visione politica per un'amministrazione finanziariamente forte (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2005).

Lo strumento di politica di sviluppo urbano PERSPECTIVE MUNICH potrebbe essere considerato come un insieme di richieste per il futuro. Inoltre, esso fa riferimento ai contenuti politici più rilevanti sotto diversi punti di vista. PERSPECTIVE MUNICH è nato nel 1997 e da allora si è sviluppato lungo sedici linee

guida tematiche vincolanti, facenti capo a quattro “orientamenti strategici” e con un “filo conduttore comune”.

Sfide per il futuro

Il tema delle strategie di vasta portata per lo sviluppo urbano è stato preso in considerazione nel momento in cui la città di Monaco ha iniziato a individuare le sfide future. Queste sfide sono state il punto di partenza per la costruzione di un filo conduttore comune e delle linee guida strategiche e tematiche. A loro volta, esse dovrebbero essere applicate nello sviluppo di specifici progetti urbani. La città di Monaco pone al centro la questione di come possa realizzarsi uno sviluppo urbano efficace nonostante la crescente difficoltà del processo di pianificazione, dominato com’è dalle incertezze. (Thierstein et al., 2010).

Come accennato in precedenza, le possibilità e le capacità delle strutture di governance multi-livello avranno un ruolo considerevole nel futuro processo di gestione urbana. Inoltre, il compito principale sarà ancora quello di fornire alloggi accessibili e convenienti, in linea con la continua crescita urbana di Monaco. Allo stesso tempo, sarà di importanza fondamentale mantenere i livelli di qualità di vita nei quartieri della città. Queste misure sono strettamente legate al processo di personalizzazione delle infrastrutture sociali per la cura dei bambini, per la cura degli anziani e per altri servizi sociali. Anche le sfide imposte dal cambiamento climatico rimarranno sotto osservazione permanente a causa del loro stretto rapporto con quasi tutti gli altri settori di politica urbana (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2012 d).

Il filo conduttore comune

Considerando tutti gli aspetti parziali dello sviluppo urbano, è stata elaborata una visione generale e di largo respiro per le azioni orientate agli obiettivi attraverso la definizione di un filo conduttore comune. Con ciò, gli attori e gli stakeholder dello sviluppo urbano dovrebbero essere sensibilizzati all'auto-comprensione dell'identità cittadina. Accettando la pianificazione urbana come un compito comune, il filo conduttore deve operare in due direzioni: come un indicatore verso l’esterno deve illustrare i principi di base dello sviluppo urbano, mentre come indicatore verso l’interno dovrebbe costituire uno strumento per accrescere la consapevolezza degli organi amministrativi (Thierstein et al., 2010). In questo senso, il filo conduttore comune dovrebbe fungere da legame tra l'orientamento verso l'esterno e gli effetti interni e tra coesione e pluralismo. Comprendendo tutto, la sfera naturale di influenza è assoggettata ai limiti dell’ecosistema e alla responsabilità globale, che si incentra sul problema di garantire lo sviluppo personale (Thierstein et al., 2010).

Linee guida strategiche e tematiche

Le linee guida strategiche saranno implementate nelle attività di base della pianificazione urbana. All'interno di PERSPECTIVE MUNICH esse hanno la funzione di interconnettere il filo conduttore e le linee guida tematiche. La “aree di attività” servono a tradurre le linee guida strategiche in strategie territoriali (Thierstein et al., 2010).

La linea guida `*governance* e cooperazione` trascende tutte le altre linee guida strategiche poiché

pone le premesse di base per l'azione nell'ambito dello sviluppo urbano, mentre un'altra linea guida strategica, dal titolo `apertura mentale e attrazione`, ha lo scopo di rafforzare lo scambio con altre città e aree urbane in Europa e nel mondo. In risposta alle polarizzazioni sociali, la linea guida `solidarietà e società civile attiva` è stata inserita al fine di bilanciare le potenzialità e le conseguenze della crescita di importanza delle società civili e per rafforzare la responsabilità e la coesione all'interno della comunità urbana, le pari opportunità e le possibilità di partecipazione. Più concretamente, l'ultima delle quattro linee guida strategiche è denominata `spazi urbani e qualità` e si concentra da un lato sulle tradizioni urbane di Monaco, e dall'altro sull'uso creativo e responsabile del territorio, e si può sintetizzare con lo slogan "urbano, compatto, verde" (Thierstein et al., 2010).

Diversamente da quelle strategiche, le sedici linee guida tematiche sono inoltre orientate in modo funzionale e specifico. Esse devono essere parte della vita politica quotidiana dei quartieri cittadini e devono determinare gli obiettivi annuali del loro particolare campo di competenza.

Aree di intervento

Mentre le linee guida del PERSPECTIVE MUNICH sopra descritte devono essere considerate come un meta-livello tra i punti di vista funzionale e spaziale, le "aree di intervento` permettono di individuare selettivamente gli obiettivi di sviluppo urbano. Essendo informi e diffuse, esse sono in grado di estendersi oltre i confini amministrativi, invece di coprire l'intera area urbana come fa il piano regolatore (Thierstein et al., 2010).

All'interno del posizionamento delle aree di intervento, sono messi in evidenza i rischi visibili e non e le opportunità: esse meritano pertanto un'attenzione particolare (Thierstein et al., 2010). Questo approccio finalizzato ad individuare le attività urbane aiuta a comprendere il rapporto concreto con la città di Monaco. Il concetto teorico astratto si combina così con la reale regolazione urbana.

1.3. Valutazione e aggiornamento di `PERSPECTIVE MUNICH`

PERSPECTIVE MUNICH è stato continuamente aggiornato. Parti integranti di questo processo sono la consultazione di esperti e i numerosi discorsi e dibattiti organizzati dal comune di Monaco. Sono stati inoltre coinvolti i cittadini e i rappresentanti delle aree circostanti. Le seguenti tre sezioni illustrano questo continuo processo di allargamento del campo di applicazione di PERSPECTIVE MUNICH.

1.3.1. Processo di aggiornamento di PERSPECTIVE MUNICH 2010-2012

Come si è detto sopra, il PM è stato istituito come strumento di politica strategica nel 1998. Fin dall'inizio, PERSPECTIVE MUNICH era mirato a consentire l'apertura a concetti nuovi per le ignote sfide del futuro, culminate nello slogan `a nuove sfide si risponde con nuove priorità` (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2005). Numerose linee guida tematiche sono state aggiornate in relazione a nuove questioni come 'i cambiamenti climatici e la sostenibilità`,`il gender mainstreaming` o

`l'orientamento e l'apertura interculturale. Gli anni 2011-2013 dovrebbero portare a una fase successiva. Il PERSPECTIVE MUNICH dovrebbe diventare un unico e omnicomprensivo strumento di politica per la città di Monaco. Pertanto, il consiglio comunale dovrebbe trasformarlo in una struttura giuridicamente vincolante per lo sviluppo urbano.

1.3.2. . Prospettive di sviluppo urbano a lungo termine `LaSie`

Il progetto `LaSie` pone la seguente domanda: qual è la prospettiva di sviluppo urbano a lungo termine per la città dopo gli anni 2025-2030, quando saranno esauriti tutti i terreni pubblici non edificati? Quali sono gli strumenti cui la politica pubblica può ricorrere per implementare le sue idee di base, previste dal PERSPECTIVE MUNICH? Nel mese di febbraio 2012, in occasione del "Congresso per il Futuro di Monaco" sono state presentate e discusse le proposte per nuove strategie di densificazione, di trasformazione urbana e di cooperazione regionale.

Contenuti del "Congresso per il Futuro"

I contenuti dichiarati del "Congresso per il Futuro" sono il superamento degli ostacoli giuridici per la realizzazione e la creazione della consapevolezza dei nuovi valori di pianificazione. Devono essere sviluppati anche idonei strumenti di pianificazione, che sono necessari per l'integrazione della città e della regione. Inoltre, si intende lanciare una "guida di pianificazione attiva" per i processi di pianificazione (Thierstein et al., 2011).

Le stime sulla crescita della popolazione in Baviera e a Monaco mostrano che la città crescerà di 150.000 abitanti entro il 2030. Negli ultimi due decenni, Monaco è riuscita a trarre profitto dai cambiamenti strutturali fondamentali e dalla creazione di spazi all'interno della città da destinare ad alloggi in luoghi ad alta accessibilità. 650 ettari di terreno sono stati trasformati in abitazioni, aree ad uso commerciale e spazi pubblici (Thierstein et al., 2011). Aree così vaste non saranno disponibili in futuro. Il Comune dovrà pertanto fare seriamente i conti con il problema della disponibilità di spazi. I problemi di gestione del territorio devono essere affrontati insieme e quindi la comunicazione con le regioni e i comuni limitrofi all'interno della regione metropolitana diventa una reale necessità.

Al fine di definire le potenzialità di densificazione particolarmente utilizzate per l'housing e di trovare soluzioni per lo sviluppo sostenibile ed efficace nel settore abitativo, quattro gruppi di esperti hanno esaminato diversi scenari basati principalmente sul tema della ri-densificazione urbana. In aggiunta a ciò, la trasferibilità e la fattibilità saranno valutate in cooperazione con la città di Monaco, cui farà seguito la raccomandazione di una strategia di sviluppo inclusiva.

1.3.3. Dialogo aperto tra il comune e I cittadini di Monaco

Nel mese di aprile 2012, la versione aggiornata del PERSPECTIVE MUNICH è stata pubblicamente discussa nell'ambito di tre conferenze cittadine. Il comune ha promosso questo processo di consultazione pubblica con lo slogan `Pensare insieme. Parlare insieme. Pianificare insieme`. L'evento di apertura ha

posto all'attenzione diversi temi chiave. Per esempio, gli organizzatori si sono chiesti come la crescita della città potrebbe essere gestita in modo accettabile. Un altro punto ha riguardato i timori e le riserve dei cittadini circa la crescita urbana. Come possono essere fugati i loro timori, considerando che secondo gli ultimi sondaggi dei cittadini (City of Munich, Department of Social Affairs and Department of Urban Planning and Building Regulation, 2010), la disponibilità di alloggi e il livello dei costi di affitto rappresentano il problema più grande degli abitanti di Monaco?

Successivamente in tre diverse conferenze, alla presenza di esperti esterni, i cittadini locali sono stati invitati a esprimere le loro preoccupazioni e a contribuire con le loro idee e prospettive. I cittadini sono stati invitati a commentare le quattro linee guida strategiche di sviluppo urbano. Essi hanno presentato delle proposte per l'attuazione delle linee guida e hanno localizzato le loro proposte su una mappa della città che mostrava la zona dove si teneva la conferenza in questione. Parallelamente a questi eventi, il comune di Monaco ha lanciato una piattaforma web interattiva che ha permesso alle persone di partecipare indipendentemente dalle tre conferenze. Tutti i commenti e i suggerimenti saranno utilizzati per aggiornare e completare il PERSPECTIVE MUNICH. Questa prossima versione sarà poi presentata al Consiglio Comunale nei primi mesi del 2013 per l'approvazione; seguirà poi la fase di attuazione.

2. Politiche promosse per mantenere il mercato immobiliare a prezzi accessibili o programmi finalizzati all'integrazione sociale

2.1 Strumenti di base a disposizione del Comune per regolamentare l'uguaglianza sociale

Il documento strategico PERSPECTIVE MUNICH serve come quadro di riferimento per sei delle sedici linee guida tematiche che si occupano direttamente della regolamentazione della stabilità sociale. La ponderazione indica le attuali priorità dello sviluppo urbano di Monaco. La stima sull'obiettivo di stabilità sociale e di integrazione avviene principalmente a livello locale. Le politiche di livello locale – welfare, educazione, sanità e sicurezza pubblica – sono considerate appropriate per la ricerca di soluzioni per il consolidamento della coesione sociale.

2.1.1. Scopi di promozione della stabilità sociale e dell'integrazione in generale

Secondo le previsioni di sviluppo demografico in Germania, i governi urbani dovranno affrontare profondi cambiamenti nella composizione della popolazione per età Le ragioni di questa evoluzione saranno l'invecchiamento della società, il calo naturale della popolazione, l'immigrazione in aumento e il cambiamento dei modelli familiari. I governi locali hanno quindi lo scopo di reagire in modo adeguato per definire il campo di azione delle politiche locali. L'arco temporale in cui questi effetti saranno visibili differirà a causa dei vari punti di forza e debolezza rilevati a livello locale

La particolare posizione di Monaco sarà caratterizzata da una dinamica di crescita continua fino al 2020, a differenza, ad esempio, delle regioni all'interno degli stati tedeschi di recente formazione

(Thierstein et al., 2010). Monaco dovrebbe rimanere in posizione leader come posizionamento economico e beneficerà inoltre dell'immigrazione nazionale e internazionale. Di conseguenza, la società civile sarà progressivamente caratterizzata da diverse identità socio-culturali. Questo sviluppo richiederà nuovi adattamenti in vari campi della vita economica e sociale e sarà inoltre visibile nella struttura spaziale dell'agglomerato urbano.

Caratteristiche della struttura sociale di Monaco

Secondo le previsioni, il numero di abitanti salirà in modo significativo a causa della crescente immigrazione, del surplus delle nascite e del crescente numero di abitanti anziani che vivono in città (Thierstein et al., 2010). Persino l'ultimo problema menzionato sarà sempre più importante per la conservazione del mix sociale all'interno della città. Colpiti dai costi di vita più elevati e al tempo stesso dalla riduzione delle risorse finanziarie, i cittadini anziani dovranno migrare verso quartieri cittadini adeguati ai loro bisogni.

Un'ulteriore differenziazione delle situazioni delle persone e degli stili di vita porterà a nuovi tipi di famiglie, di esigenze abitative e di comportamenti di consumo. A questo processo corrisponderà una variazione della domanda di servizi infrastrutturali e sociali (Thierstein et al., 2010). Strettamente collegata è l'individuazione crescente di valori e stili di vita che arriveranno fino alla vecchiaia, rafforzando le esigenze di questi gruppi di un'autonomia a lungo termine. Al tempo stesso le strutture familiari tradizionali potrebbero cambiare. Pertanto, aumenteranno le richieste di servizi di assistenza e di tipologie abitative legate all'invecchiamento, di sistemi di mobilità appropriati, di sufficiente approvvigionamento locale nel quartiere e di punti di incontro sociale (Thierstein et al., 2010).

Nella città di Monaco la classe media borghese è nettamente al di sotto della media nazionale. Al contrario, il numero di persone che si auto collocano nel gruppo dei 'post-materialisti `e degli `edonisti' è significativamente al di sopra della media nazionale (City of Munich, Statistical Office, 2006). Secondo le statistiche, il reddito medio familiare netto a Monaco è di 2.500 euro riferito all'anno 2010 (City of Munich, Department of Social Affairs and Department of Urban Planning and Building Regulation, 2010). E' inoltre evidente la presenza di famiglie patchwork e di famiglie con un unico figlio. Questo genera la domanda di assistenza per i bambini al di fuori della famiglia, di sostegno finanziario per i genitori single e di adeguate soluzioni abitative. Gli ambienti residenziali adeguati sono caratterizzati dalla vicinanza tra la casa, il lavoro e i luoghi di assistenza per i bambini. I cambiamenti significativi nelle strutture familiari e parentali possono anche modificare le dimensioni dei nuclei famigliari che subiscono la tendenza al rialzo per i nuclei familiari composti da single (Thierstein et al., 2010).

Sviluppo urbano sfidato dalla segregazione sociale

I gruppi sociali come le famiglie a basso reddito con numerosi bambini, i genitori single e i loro figli, le famiglie non tedesche e le persone scarsamente qualificate saranno i principali soggetti colpiti dagli sviluppi sopra menzionati. Queste categorie dovranno affrontare le sfide causate dalla economiche, la polarizzazione sociale e il crescente impoverimento soprattutto tra gli anziani. Per essere in grado di far fronte a queste sfide, sarà richiesta un'azione tempestiva per la prevenzione di problemi sociali come la

povertà e la mancanza di fissa dimora (City of Munich, Department of Social Affairs and Department of Urban Planning and Building Regulation, 2008).

2.1.2. Stabilità sociale in tutte le parti della città attraverso una gestione attiva dei quartieri

Nel corso del tempo, la città di Monaco ha elaborato un approccio omnicomprensivo per affrontare gli aspetti delle politiche edilizie, socio-culturali e del mercato del lavoro a livello locale (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2005). La ratio è quella di unire le risorse esistenti con il potenziale locale non ancora sufficientemente sfruttato. Per questo processo la stretta collaborazione tra il settore pubblico e il settore privato diventa sempre più importante, anche in materia di educazione degli adulti e di formazione, di lavoro con i bambini e di lavoro giovanile e culturale con gli immigrati (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2005).

I programmi per il lavoro specifici per il quartiere e la promozione della sanità sono disponibili su una base orientata al cittadino. Con l'obiettivo esplicito di sostenere iniziative indipendenti da parte della popolazione locale, verranno sviluppate iniziative imprenditoriali cooperative. Pertanto, la partecipazione dei cittadini diventa un elemento indispensabile nel processo di pianificazione, al fine di aumentare l'efficienza economica, di promuovere il potenziale di mutuo-aiuto e di utilizzare le strutture e le istituzioni esistenti (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2005). Secondo la gestione distrettuale di Monaco, diverse forme di partecipazione devono essere sviluppate in modo mirato, comprendendo anche le reti sociali. I diversi progetti cercano di consolidare le funzioni essenziali del quartiere e di rafforzare l'integrazione sociale, con un'attenzione particolare per la generazione più giovane (Schaechtl, 2012).

Il programma Social City a Monaco

Nel 1999, in Germania è stato varato il programma di sviluppo urbano "Paesi e città con bisogni speciali di sviluppo localizzato – Social City", promosso dal governo federale e dal governo dello stato. La priorità di questo programma d'azione è quello di affrontare generali problemi sociali ed economici, avviando il processo di auto-rinnovamento nei distretti cittadini (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2012 g). Il programma `Social City Hasenbergl` esemplifica questo concetto di gestione urbana.

Il distretto di `Hasenbergl` era stato costruito negli anni '60 come un'ampia zona residenziale mono-strutturale. A quel tempo, vi era un bisogno urgente di alloggi per la sistemazione di gruppi socialmente svantaggiati. Più tardi, negli anni '90, questo distretto urbano ha iniziato a registrare seri problemi, come ad esempio l'aumento dell'invecchiamento della popolazione anziana, la crescita superiore alla media del numero di immigrati e l'aumento della disoccupazione nel distretto (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2012 g). L'alta percentuale di povertà e la stigmatizzazione degli abitanti causati dalla cattiva immagine del distretto erano altrettanto significativi.

Nel giro di dieci anni, sono stati investiti fondi per un importo di 15,6 milioni di euro in diversi progetti per la ristrutturazione del distretto (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2012 g). I fondi sono stati erogati da enti pubblici, enti privati e partenariati pubblico-privato

(Schaechtl, 2012). Complessivamente, il programma di ristrutturazione del distretto consiste di due parti, il programma di base per il finanziamento dello sviluppo urbano (parte no. 1, 1993-1999) e il programma "Social City" (Parte no. 2, 1999-2012).

Metodi e progetti

Nell'ambito del programma "Social City", tutti gli abitanti del distretto e gli attori locali devono essere coinvolti in una fase iniziale nelle misure di ristrutturazione del distretto cittadino. Anche i gruppi di futuri utenti sono chiamati a parteciparvi con le loro idee per la realizzazione del progetto (Schaechtl, 2012). Il processo di sviluppo è caratterizzato da una procedura strategica e mirata. Fin dall'inizio, i tempi e gli obiettivi a breve, medio e lungo periodo erano stati comunicati a tutti i soggetti interessati. Inoltre, sono stati formulati concetti di marketing volti a rafforzare l'economia locale e a comunicare il cambiamento dell'immagine del distretto (Schaechtl, 2012).

2.2 Principi e progetti che favoriscono lo sviluppo abitativo

Come già accennato, la questione degli alloggi è considerata uno dei problemi principali dei cittadini di Monaco. Pertanto, la creazione di abitazioni user-oriented è una parte fondamentale delle politiche sociali di Monaco. In generale, le politiche sociali di Monaco sono realizzate a livello distrettuale. Questo significa che le politiche sociali e abitative sono indissolubilmente collegate tra loro a causa della loro attuazione spaziale a livello locale. Tali misure potrebbero essere considerate come strategie di prevenzione che corrispondono al risultato desiderato di politiche di sviluppo urbano sostenibile.

2.2.1. Politiche abitative in risposta alla crisi finanziaria

Nel caso di Monaco, il mercato immobiliare è sempre più importante come fattore di posizionamento – da tempo in termini quantitativi, ma sempre più anche in termini qualitativi. Di conseguenza, lo sviluppo strategico all'interno della città in termini di ri-densificazione è necessario, a causa della scarsità crescente di lotti di terreno. Allo stesso tempo, le richieste di unità abitative aumentano per compensare l'impatto sulla crescente immigrazione. La posizione di forza di Monaco nella competizione internazionale continua ancora ad attrarre un largo numero di gruppi di popolazione nazionali ed internazionali, in particolare quei lavoratori della conoscenza, prevalentemente colpiti dalla crisi economica internazionale (Rode et al., 2010).

Per contro, la capacità economica di Monaco può essere considerata come costantemente positiva e resistente alla crisi in un confronto nazionale ed internazionale. Indirettamente, la stabile situazione economica a Monaco incoraggia anche le giovani coppie a mettere su famiglia, come dimostrato dal crescente numero di neonati negli ultimi anni (City of Munich, Statistical Office, 2010). Riassumendo tutti questi effetti, la domanda di alloggi adeguati rimane elevata, seguita da un continuo aumento dei costi per l'affitto e dei prezzi di acquisto degli immobili (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2012 h).

Impatti sui livelli dei prezzi d'affitto nel settore immobiliare

A causa di questi sviluppi, il livello dei prezzi potrebbe essere considerato un indicatore della situazione del mercato immobiliare. Nel confronto nazionale tedesco, l'indice residenziale d'affitto di Monaco supera con 171 punti la media nazionale, che è di 100. Monaco conta i più alti costi d'affitto in tutte le categorie di età del patrimonio edilizio; gli affitti per gli appartamenti in edifici antichi sono persino il 98 per cento al di sopra della media nazionale. Così, Monaco è classificata come il mercato affittuario più costoso in Germania (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2010).

L'alto livello degli affitti sul mercato immobiliare privato intensifica anche la domanda di alloggi sociali. Questo sviluppo riguarda soprattutto coloro che non hanno sufficienti risorse finanziarie per sostenere il mercato delle abitazioni private. Allo stesso tempo, la segregazione socio-spaziale sembra essersi intensificata a causa dei prezzi diversi nei vari distretti e quartieri residenziali. Come notevole è che in tale contesto la città di Monaco dimostra fin da subito la sua capacità di compensare i segni della segregazione sociale e spaziale.

Come conseguenza della crisi economica e finanziaria del 2006, forme di investimento sicure e affidabili, come quelle nel settore immobiliare, hanno sperimentato un apprezzamento. Pertanto, i prezzi per gli immobili residenziali sono cresciuti piuttosto continuativamente negli ultimi cinque anni. Nel 2009, il prezzo medio al metro quadrato è stato di circa 3,500-4,400 euro nel caso di condomini di nuova costruzione, il massimo raggiunto in Germania (Sparkassen Immobilien GmbH & Co KG, 2010). Nel 2010, tuttavia, la domanda di appartamenti di proprietà è aumentata in misura superiore alla media. I prezzi medi degli appartamenti ubicati in posizioni buone e medie della città sono stati di circa 4,050 euro per metro quadrato, di circa 6.500 euro in luoghi molto buoni e di circa 23.000 euro nelle top location – una tendenza ancora in crescita (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2012 c).

2.2.2. Introduzione del programma d'azione a lungo termine "Living in Munich"

Le politiche di housing locali mantengono una funzione chiave nell'intero processo di sviluppo urbano, al fine di tutelare la stabilità sociale e lo sviluppo sostenibile nel distretto. Il programma d'azione "Living in Munich WiM" svolge un ruolo importante nell'ambito del PERSPECTIVE MUNICH (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2005). Incorporate nelle linee guida strategiche, le politiche di housing di Monaco danno molta importanza alla questione della disponibilità di alloggi e del mix sociale e territoriale (Thierstein et al., 2010). Nel corso del tempo, la città di Monaco è stata spesso coinvolta in dibattiti sui sussidi per la costruzione di abitazioni occupate dai proprietari e le case in affitto.

All'interno di questo processo, la "Alliance of Housing Construction" (Buendnis fuer Wohnungsbau) ha stabilito che i sussidi per la casa diretti e indiretti devono essere ripartiti su base territoriale (Alliance of Housing Construction, 2003). Con ciò, prende forma l'attuale approccio alle politiche abitative di Monaco, che include il concetto di mix sociale di Monaco, lo strumento unico del "Sozial gerechte Bodennutzung" (Sobon) – che garantisce l'equità sociale nell'utilizzo del territorio, i programmi locali di edilizia abitativa, l'ampia gamma dei fondi immobiliari locali e gli strumenti per la protezione del patrimonio edilizio.

`Living in Munich I - IV` 1990 - 2010

L'obiettivo primario di "Living Munich I-IV" WIM (I-IV, Wohnen in Muenchen I-IV) è quello di promuovere la costruzione di nuove unità abitative. Dal lancio del programma nel 1990, è stata ufficialmente autorizzata la costruzione di 125.000 unità abitative, 115.000 unità abitative sono state realizzate e 22.000 di queste sono state finanziate (City of Munich, Mayor, 2011). Questo indirizzo sociale nel programma di alloggi è stato reso possibile grazie ai fondi finanziari del SoBoN. Il SoBoN – il programma che mira all'equità sociale nell'uso del territorio – prevede per i proprietari l'obbligo di mettere da parte il 30 per cento del valore aggiunto che si crea con il permesso di costruzione. Questo denaro è utilizzato per costi connessi alla costruzione di strutture per l'infanzia, asili nido, unità abitative sociali, spazi verdi, lo sviluppo di strade pubbliche, e così via (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2009 a).

Il programma WIM contiene inoltre il programma di promozione locale "Munich Model". Questo modello di finanziamento si compone di tre tipi di sussidi per la casa. Il "Munich Model for Rental Housing" – dal 2001 – promuove il settore degli alloggi in locazione, mentre il "Munich model for property housing" – dal 1996 – promuove gli immobili residenziali. Il "Munich Model for Cooperatives" è stato lanciato nel 2001 ed è dedicato a cooperative edilizie (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2006). Il Munich Model for Rental Housing si rivolge principalmente alle famiglie con bambini, con reddito medio-basso. Dall'altra parte, la città di Monaco disciplina il contributo della proprietà immobiliare con risorse finanziarie dello Stato federale, con la concessione di prestiti a tassi convenienti. La città di Monaco offre unità abitative in affitto, a partire da canoni agevolati nella fascia di prezzo tra 7,50 e 10,20 euro / mq (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2007 b).

`Living in Munich V` e la `Initiative for housing 2012 - 2016`

Nel novembre 2011 il consiglio comunale ha approvato un aggiornamento del programma "Living in Munich V" (WIM V). Il cuore del programma è stato mantenuto, ma le sfide attuali del mercato immobiliare hanno portato la città a fissare nuove priorità. Le priorità recenti sono fornire unità abitative sulla base del bisogno in numero sufficiente e stabilire schemi per lo sviluppo di insediamenti a medio e lungo.

Il programma "Initiative for housing" mira a concedere permessi di costruzione per 3.500 nuove unità abitative all'anno, di cui 1,800 saranno agevolate: 900 unità in affitto per le famiglie con un reddito basso, 300 unità in affitto per le famiglie con reddito della classe media, 300 unità immobiliari abitative di proprietà per le famiglie con il reddito della classe media, 100 unità in locazione per diritti di occupazione nell'ambito del mercato dell'edilizia privata – `Belegrechtsprogramm` - e 200 unità abitative per le cooperative e le associazioni di costruzione. La distribuzione delle unità abitative promosse si basa su una classificazione in categorie a reddito basso e medio, in cui i candidati vengono suddivisi (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2012 b).

2.2.3. Caso di studio rappresentativo di intervento per la riqualificazione e lo sviluppo urbani

Nell'ambito del programma Wim ("Living in Munich", Wohnen in Muenchen), le politiche per la casa sono state implementate in molti programmi di edilizia urbana di grandi dimensioni negli ultimi cinque anni. Due progetti sono considerati come tappe significative di questo periodo: la `Messe Stadt Riem`, che fornisce unità abitative per 16.000 abitanti (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2009 b), e `Zentrale Bahnflaechen`, che ha lo scopo di ospitare 17,500 abitanti (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2012 e).

Entrambi i programmi urbani hanno in comune il fatto di essere previsti su terreni di conversione urbana e che sono caratterizzati da un'elevata percentuale di unità abitative. In particolare, il progetto `Zentrale Bahnflaechen`, evidenziato come progetto di punta della PERSPECTIVE MUNICH, esemplifica i possibili impatti positivi sullo sviluppo urbano orientato alla qualità. A partire dal 2012, il programma di costruzione urbana `Munich Freiham` dimostra come la città di Monaco svilupperà in periferia l'ultima zona urbana a larga scala, fornendo alloggi a 18,000-20,000 cittadini (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2011 c).

Presentazione di una specifica area di sviluppo: promoted city living nel distretto `Ackermannbogen

Il programma di costruzione urbana `Ackermannbogen`, considerato come prototipo per le politiche per la casa di Monaco, indica gli obiettivi evidenziati dal programma d'azione Wim "Living in Munich". Il progetto `Ackermannbogen` è iniziato nel 1998 a seguito di un concorso di progettazione urbana ed è destinato ad essere completato nel 2015 (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2012 a). Esso è un esempio di ri-densificazione urbana e di conversione di ex caserme militari in aree residenziali situate nel centro città. In totale, circa 39,5 ettari di aree urbane convertibili ospiteranno circa 2.200 unità abitative e circa 650 posti di lavoro nella fase finale, comprese le infrastrutture sociali (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation- 2011 a).
Il progetto nel suo complesso è diviso in quattro fasi di attuazione, che a loro volta sono incorporate nei diversi schemi temporali del programma Wim. La stretta relazione con il programma diventa particolarmente evidente nella vasta gamma di tipologie abitative e nei modelli di finanziamento specifici di Monaco, che tengono in considerazione i diversi gruppi di residenti in funzione del mix sociale voluto a Monaco. Inoltre, il progetto `Ackermannbogen` vuole anche essere un progetto pilota per l'applicazione di concetti innovativi di edilizia sostenibile, insieme a misure di risparmio di materiale e di risorse energetiche. Il progetto, infine, aiuta a ridurre la pressione esercitata sugli abitanti dagli elevati costi d'affitto.

Il contesto urbano

Come ex complesso militare, il sito di `Ackermannbogen` si trova al margine settentrionale della zona `Oberwiesenfeld` vicino al Parco Olimpico di Monaco, che è stato progettato dall'architetto paesaggista Guenther Grzimek in occasione dei giochi olimpici dell'estate del 1972. Questo parco è ancora di primaria importanza per la città di Monaco, anche se negli ultimi quattro decenni ha subito un cambiamento semantico (Keller, 2012). Ciò significa che il parco è stato originariamente concepito come un modello di

paesaggio robusto nei primi anni '70 ai margini della città, mentre oggi il parco è completamente racchiuso da strutture urbane. La costruzione del `Ackermannbogen` infine ha completato le strutture urbane a forma circolare al limitare sud-orientale del parco (Keller, 2012).

Per quanto riguarda la progettazione urbana del `Ackermannbogen`, la disposizione dei singoli edifici ha permesso l'edificazione del terreno in quattro sezioni, che a loro volta definiscono quattro aree residenziali individuali. Nell'ambito del programma `Offensive Zukunft Bayern`, potrebbe essere realizzato un modello di insediamento differenziato, che si trova ai margini nord-est del quartiere. Questo quartiere residenziale comprende 650 unità abitative, un nuovo centro diurno per bambini e un asilo nido. Lo stesso concetto di integrazione è stato implementato a nord-ovest, questa volta in combinazione con l'idea di `riscaldamento solare nel distretto`. Le due parti meridionali del quartiere integreranno immobili a destinazione commerciale e di business, strutture per l'assistenza agli anziani e appartamenti per studenti (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2012 a). Questa particolare miscela di differenti tipologie abitative consente alla città di soddisfare le richieste attuali di equilibrio sociale nel settore immobiliare. Potrebbero essere realizzati anche i servizi sociali di conseguenza necessari, richiesti a causa del cambiamento demografico.

Modelli di finanziamento – il programma di azione: `Living in Munich III-V`

Il Comune di Monaco si impegna per garantire un alloggio adeguato a tutti i cittadini. In particolare, esso si propone di sostenere i gruppi a basso reddito e della classe media. Il progetto di sviluppo urbano `Ackermannbogen` consente di definire tre singole fasi del programma di Wim III-V a causa del lungo lasso di tempo di progettazione e realizzazione. Mentre il Wim III-IV ha influenzato direttamente la creazione di alloggi in regime agevolato, l'ultimo aggiornamento Wim V si riferisce solo allo sviluppo del `Ackermannbogen` in maniera indiretta considerando i risultati del programma.

Nel complesso, la concessione edilizia per la costruzione di 2.200 unità abitative potrebbe includere ciascuna delle quattro sezioni distrettuali del sito di costruzione. Le fasi WIM III-V del programma hanno in comune il fatto di insistere sulle quote per unità abitative finanziate privatamente e su quelle unità, che sono promosse dal Comune di Monaco e dallo Stato Libero di Baviera.

Tale quota si chiama `Monaco Mix` (Muenchner Mischung) per l'housing (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation). Nel caso di Wim III, per le prime tre fasi di costruzione ciò significa che il 50-70 per cento delle aree è stato dedicato agli alloggi finanziati privatamente, e l'altro 30-50 per cento ad edilizia sociale. A sua volta, l'edilizia sociale è composta per il 20 per cento da alloggi in locazione finanziati da fondi sussidiari forniti dal Comune di Monaco o dallo Stato (promozione EOF), per il 10-30 per cento dai programmi del "Munich Model" e per lo 0-10 per cento da occupazioni adatte ad essere abitate dai loro proprietari (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2006). La quarta fase di costruzione del programma `Ackermannbogen` è promossa da Wim IV, che si riferisce anche alla `Munich Mix` per le abitazioni. In questo caso, il 20 per cento è fornito per la promozione EOF, il 20 per cento per il "Munich Model" e il 10 per cento per le spese per occupazioni adatte ad essere abitate dai loro proprietari (eligible owner-occupied housing) (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation).

Decisiva per lo sviluppo di Wim III (2001-2006) è stata la grave carenza di alloggi a basso e medio prezzo offerti sul mercato immobiliare di Monaco. Parallelamente la domanda di spazio abitativo pro capite è aumentata. Per rendere il mercato immobiliare degli affitti accessibile per i settori a basso reddito e per la classe media, è stato attivato il "Munich Model for Rental Housing" (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2006). I principali destinatari sono le famiglie, gli anziani, apprendisti e cooperative. Queste misure sono state fondamentali per la progettazione della prima fase di costruzione del "Ackermannbogen". Alcune parti di questa prima fase sono classificate come progetto modello del Libero Stato di Baviera, dal titolo `modello di sviluppo bavarese`, e per questo hanno ricevuto sostegno. Il programma si basa su un approccio che va nel senso di privatizzare le partecipazioni statali nelle imprese di grandi dimensioni per poter plasmare il futuro della Baviera, investendo in infrastrutture, soprattutto nei settori tecnologici e sociali` (Kallmayer, 2012).

L'enfasi del programma Wim IV (2006-2011) era posto sull'omogeneizzazione e la semplificazione dei programmi locali di housing. Con questo aggiornamento, il Comune ha sottolineato che la conservazione del mix sociale di Monaco è al centro delle politiche abitative locali. Di conseguenza, diversi gruppi di reddito e tipologie immobiliari devono essere allocati in modo uniforme tra i quartieri della città (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2006). Anche nel caso di nuovi siti di costruzione, la quota del 30 per cento per l'housing sociale era ottenibile grazie alla SoBoN. Nel contesto del processo di aggiornamento, potrebbero essere promossi progetti modello incentrati su tematiche ecologiche, come il progetto di ` riscaldamento solare nel distretto` nella terza fase di costruzione del programma Ackermannbogen (City of Munich, Department for Environment and Health, 2012).

L'ultimo aggiornamento del WIM V (2012-2016) si riferisce all'aumento dei fondi sussidiari fino al 28 per cento. Per esempio – anche questo potrebbe rafforzare gli interessi di cooperazioni e associazioni di costruzione. La quarta fase di costruzione del programma `Ackermannbogen` ha chiarito che gli interessi delle associazioni di costruzione non sono prese sufficientemente in considerazione (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2012 c). Questa situazione ha permesso alla città di Monaco di migliorare le possibilità per questi gruppi di interesse. Di conseguenza, una modifica importante del programma è la promozione di cooperative organizzate privatamente. Una tendenza iniziata a Berlino che ora ha raggiunto Monaco. Pertanto, una misura importante è una quota speciale per il "Munich Model for co-operatives" all'interno del pacchetto di prestiti del programma. Allo stesso tempo, la quota potrebbe essere aumentata per terreni riservati a cooperative e associazioni di costruzione (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2012 c).

3. Strategie di protezione / promozione dei lavori di "buona qualità". Orientamento generale per la promozione dell'occupazione a Monaco in settori che dovrebbero creare nuovi posti di lavoro

3.1. Introduzione e contesto della struttura economica di Monaco

L'ambito dell'azione politica di Monaco è limitato e influenzato da diversi livelli di governance. Tradizionalmente, le politiche economiche tedesche sono basate sul principio di sussidiarietà, che caratterizza l'intero orientamento politico dello Stato federale tedesco sin dal secondo dopoguerra. Nelle pagine che seguono, verrà presentato brevemente il settore delle politiche economiche, con una descrizione dei diversi obiettivi, delle sfide e dei contenuti relativi ai corrispondenti livelli di influenza. Questo quadro politico comprende gli strumenti che creano la struttura economica di Monaco. A sua volta, lo strumento strategico PERSPECTIVE MUNICH comprende quasi tutti gli aspetti della politica urbana, che si concentra anche sul futuro sviluppo economico.

3.1.1. Precondizioni istituzionali: Strumenti e capacità di controllo

Il livello della Repubblica Federale tedesca

La struttura economica e sociale tedesca si fonda sul sistema dell'economia sociale di mercato. Nel periodo del riorientamento politico nella Germania occidentale dopo la seconda guerra mondiale, questo sistema politico è stato profondamente influenzato dagli economisti Alfred Mueller-Armack e Ludwig Erhard, l'ex ministro per gli Affari economici negli anni '50. Da allora, l'ordine economico della giovane Repubblica Federale della Germania si è basato sul principio dell'efficienza economica e della stabilizzazione regolare della società tedesca nel suo insieme (Federal Ministry of Economics and Technology, 2012).

Il governo federale tedesco ha annunciato tre sfide fondamentali per l'orientamento economico del XXI secolo: le nuove tecnologie, la globalizzazione e il cambiamento demografico. In questo senso, il governo tedesco intende mantenere la crescita economica con innovazioni target-oriented e investimenti, e continua a creare nuovi posti di lavoro (Federal Ministry of Economics and Technology, 2012). Strettamente legato a questo, è lo scopo del governo di garantire un sostenuto risanamento di bilancio e l'impegno a ridurre le disuguaglianze sociali e la povertà. La politica economica è determinata dai ministeri a livello federale e statale, in collaborazione con le autorità locali delle città e delle regioni. Anche le decisioni della Commissione UE hanno influenzato le politiche economiche in Germania. In un modo più diretto, la Banca Centrale Europea e la Banca Federale Tedesca (Deutsche Bundesbank) sono dotate di strumenti adeguati per guidare le sorti dell'economia in Germania.

Il livello del Libero Stato di Baviera

In contrasto con i poteri del governo federale, le autorità a livello statale non sono in grado di definire per conto proprio le politiche economiche. Nell'ambito delle condizioni quadro stabilite dall'Unione Europea e dal governo tedesco, i governi statali hanno l'obbligo di utilizzare il grado di autonomia che è loro concesso. Ciò include l'ambito delle politiche regionali per le aree economicamente sottosviluppate e il sostegno delle classi medie e agli imprenditori. Questo implica che siano tenute in considerazione anche le politiche infrastrutturali orientate al futuro e il sostegno della formazione professionale, della ricerca, della tecnologia e dell'innovazione (Bavarian Ministry of Economic Affairs, Infrastructure, Transport and Technology, 2012 b). Per decenni la dinamica economica dello Stato Libero di Baviera è stata la prima in Germania in termini di potere economico pro capite, registrando il più basso tasso di disoccupazione tra tutti gli stati federali in Germania (Ministry of Economic Affairs, Infrastructure, Transport and Technology, 2012).

Il livello locale della Regione Metropolitana di Monaco e il Comune di Monaco

I compiti dei governi locali in termini economici comprendono le politiche per l'occupazione a livello locale, la promozione dello sviluppo d'impresa e la gestione degli investimenti in partecipazioni azionarie (Eller, 2012). Anche il settore del turismo e delle attività nelle reti europee fanno parte delle responsabilità del livello locale (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 k). In particolare, il comune consulta sulle questioni di localizzazione e mira a stabilire contatti aziendali. L'obiettivo è lo sviluppo di progetti, la gestione degli edifici commerciali, il "city marketing" e la promozione dell'economia a livello cittadino (Eller, 2012). Tuttavia, le attività del comune non si limitano al livello locale. Piuttosto, la città di Monaco collega ed espande i contatti e mantiene la membership a livello europeo e mondiale. La sfida principale per il futuro è la collaborazione con gli attori all'interno della Regione Metropolitana di Monaco (RMM), al fine di migliorare l'equilibrio degli interessi tra le parti rilevanti della regione (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 h).

3.1.2. Attori, coalizioni e agenda per la politica: l'impatto della crisi finanziaria e le prospettive future

Il "Consiglio per il Futuro della Baviera" (Zukunftsrat Bayern)

Il "Consiglio per il Futuro della Baviera" è un organo consultivo indipendente creato per consultare il governo bavarese ogni due anni. Con esso lo Stato Libero di Baviera prende atto che la crescita economica della Regione Metropolitana di Monaco di Baviera RMM debba essere osservata e valutata in modo continuo (Bavarian Ministry of Economic Affairs, Infrastructure, Transport and Technology, 2012 c). Ciò significa che il governo dello Stato deve essere in grado di agire in modo preventivo per quanto riguarda i cambiamenti economici strutturali e le crescenti pressioni esercitate dalla crisi finanziaria.

Dal 2006 la situazione economica nella RMM ha resistito relativamente bene alla crisi. Tuttavia, il

governo dello Stato ha mirato a sviluppare strategie di *governance* adeguate per rafforzare la competitività economica della RMM nel contesto tedesco ed europeo (EMI, 2011). Un metodo adatto alla situazione sembrava essere lo sviluppo degli scenari futuri del "Consiglio per il Futuro della Baviera". Dopo aver valutato i diversi scenari, il Consiglio ha raccomandato il governo dello Stato di adottare la strategia di integrazione e di espansione. La strategia è di rafforzare il collegamento tra Monaco e le città circostanti all'interno della RMM, al fine di rafforzare il dinamismo economico di tutta la regione (EMI, 2011).

Sfide per il futuro sviluppo economico

Una delle sfide principali per Monaco sarà quella di riuscire ad affrontare la mancanza di alloggi. Questo compito dovrà tuttavia essere calibrato con i tentativi della città di compensare l'espansione urbana. Per facilitare il pendolarismo all'interno dell'area urbana, sono necessari investimenti infrastrutturali coordinati al fine di allentare la pressione sul centro città e di sostenere la crescita sostenibile della regione più ampia (Thierstein et al., 2010). Strettamente legato a questo dibattito politico è l'ulteriore miglioramento della cooperazione regionale (Rode et al., 2010). Lo squilibrio esistente tra i confini territoriali degli enti amministrativi e l'area di utenza funzionale deve essere corretto. Al momento, la pressione sul comune non è abbastanza urgente per rilanciare la cooperazione economica, a causa della situazione economica favorevole per tutti i comuni limitrofi (EMI, 2011).

Il successo nel mantenere la posizione economica di Monaco di Baviera dipenderà anche dalla sua attrattività futura per gli investimenti esteri prolungati, in particolare in materia di innovazione e di networking. Un altro aspetto importante è la relativa ricchezza del capitale umano grazie agli investimenti nel settore educativo (Thierstein et al., 2010). Anche l'interazione tra le diverse culture sarà di importanza cruciale per attirare e mantenere persone di talento nella RMM, come i lavoratori altamente qualificati o gli studenti. A tal fine, il Comune sta cercando di rafforzare la sua immagine come "Monaco - Città della Conoscenza", che è stata coniata per la prima volta nel 2005 dal Ministero del Lavoro e dello Sviluppo Economico (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2005). Questa enfasi su un'identità basata sulla conoscenza sottolinea i tentativi di Monaco nel sostenere l'accumulazione di nuova conoscenza basata sulle nuove imprese e sulle strutture di ricerca. Questo sviluppo sarà sostenuto da una forte conoscenza, da un ambiente innovativo e dal sostegno a settori in crescita. Di conseguenza, si prevede che l'insediamento di imprese giovani e innovative nelle regioni agisca come motore dello sviluppo economico regionale (EMI, 2011).

Per quanto riguarda gli sforzi per rafforzare la competitività urbana e il profilo della RMM, diverse organizzazioni hanno trattato `Monaco` come un marchio a sé. Per lungo tempo questi tentativi, a partire con i Giochi olimpici estivi del 1972, sono stati volti a definire il profilo di Monaco sullo scenario nazionale e internazionale. Negli ultimi decenni "Monaco" è diventata sempre più un marchio del successo economico e ha affermato la propria posizione di leader nell'economia europea (EMI, 2011). Negli ultimi anni il Comune ha preso coscienza della necessità urgente di espandere il marchio "Monaco" alle città circostanti. Ciò significa che l'auspicato passaggio da una regione economica monocentrica ad una policentrica dovrebbe essere seguito da una crescente attrattività per investimenti che coinvolga l'intera regione (EMI, 2011).

3.1.3. La struttura economica del Comune nel contesto regionale e metropolitano

Come indicato sopra, le politiche comunali sono caratterizzate da una relativa autonomia in termini di pianificazione e dalla fornitura dei servizi pubblici a livello locale. Ciò significa che il sistema politico della Germania offre sufficiente libertà per le regioni che intendono sviluppare la propria infrastruttura economica, quali le zone commerciali e industriali. Nonostante questa possibilità di azione politica, i comuni di solito devono ricercare un accordo con le autorità superiori di pianificazione, con i programmi di sviluppo dello Stato di Baviera e con i principi spaziali di pianificazione del governo federale (EMI, 2011). Il grado di questa libertà d'azione di pianificazione all'interno della complessa arena politica della struttura comunale economica sarà discusso nella sezione seguente.

Indicatori economici e sociali della Regione Metropolitana di Monaco

La RMM ha una popolazione di circa 5,5 milioni di persone, di cui oltre 1,35 milioni vivono nella città di Monaco, che è la terza città più grande della Germania. L'ultimo PIL regionale pubblicato della RMM per l'anno 2009 è di 218,000 milioni di euro (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 h). Dal 1997, la RMM ha aumentato il suo PIL del 27 per cento, imponendosi come leader sulle altre regioni metropolitane in Germania (EMM eV, 2012 c). Grazie a un'economia basata sull'esportazione, la RMM è riuscita a trarre profitto dalla situazione economica all'interno dell'Unione europea. In particolare durante la crisi finanziaria globale nel 2008, e in conseguenza dell'allargamento dell'Unione europea ad Est nel 2004, la RMM ha costantemente ampliato il suo potere economico e di innovazione. È questo il motivo per cui Monaco viene classificata come un interessante "centro per l'impiego" con i più bassi tassi di disoccupazione in Germania (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 h). Allo stesso tempo, Monaco offre un elevato standard di vita sia quantitativamente che qualitativamente, grazie all'alto PIL pro capite e alla bellezza naturale delle aree circostanti (EMI, 2011).

Inoltre, la struttura economica della regione di Monaco è considerata un centro di industrie moderne (EMI, 2011), in particolare per quanto riguarda i settori dell'informazione, della comunicazione, dei media, finanziario e assicurativo, e una percentuale relativamente elevata di impiegati di Monaco lavora nel settore dell'innovazione, della ricerca e dello sviluppo (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 h). Di conseguenza, numerosi istituti di ricerca pubblici e privati e università si sono stabiliti nella zona urbana. Così, Monaco occupa una posizione forte anche nel settore dell'istruzione superiore e dell'innovazione tecnologica (Rode et al., 2010). Ciò accresce ulteriormente l'attrattiva di Monaco per i lavoratori altamente qualificati, cosa che ha portato ad un crescente afflusso di lavoratori.

Il `Munich Mix` e lo `spessore istituzionale`

Uno dei motivi principali per cui Monaco ha resistito relativamente bene durante la crisi finanziaria è la base economica diversificata della sua regione, denominata con l'espressione `Munich Mix`. Ciò significa che Monaco ha diversi poli di sviluppo economico, con forti effetti positivi sulla diversificazione e la flessibilità del mercato del lavoro locale. Il "Munich Mix" è composto da un'ampia gamma di settori, tra cui

le PMI e i global players (protagonisti globali). A sua volta, la media impresa è presente in vari settori e nicchie di mercato e ha un impatto forte e stabile sullo sviluppo del mercato locale (Bavarian Ministry of Economic Affairs, Infrastructure, Transport and Technology, 2011).

La definizione di `spessore istituzionale` si riferisce al mix altamente interattivo di attori privati, pubblici e orientati alla ricerca che inducono la crescita economica (Amin, Thrift, 2001). La struttura economica di Monaco combina gli elementi di queste imprese diversificate, come istituzioni forti, alti livelli di interazione, il senso di uno scopo comune e l'attività di coordinamento (EMI, 2011). Nel caso di Monaco, lo "spessore istituzionale" all'interno delle strutture industriali della RMM comporta elevati livelli di interazione tra i partner privati, gli enti pubblici e le università o gli istituti di ricerca, la cosiddetta `tripla elica` della RMM. Il successo della "tripla elica" si basa sulla massa critica di attori coinvolti altamente qualificati e il forte livello di collaborazione tra di loro (EMI, 2011).

3.2. I principi fondamentali della politica del mercato del lavoro di Monaco

La situazione del mercato del lavoro di Monaco beneficia direttamente del contesto economico positivo. La ripresa economica in Germania ha continuato nel corso del 2011 e il PIL reale è cresciuto del 3 per cento a livello nazionale. Anche la domanda di forza lavoro ha continuato ad aumentare. In alcuni campi professionali la carenza di personale qualificato è diventata sempre più evidente alla fine del 2011 (Federal Employment Agency, 2012). La media nazionale del tasso di disoccupazione è diminuito e la situazione del mercato del lavoro tedesco è significativamente migliorata nel corso del 2011. A sua volta, l'occupazione è aumentata a 41 milioni di persone, il livello di occupazione più alto raggiunto dopo l'unificazione tedesca del 1989 (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 h).

Anche a Monaco la situazione del mercato del lavoro locale ha raggiunto un livello soddisfacente: il numero di persone disoccupate è diminuito di 5.510 persone rispetto all'anno precedente. Di conseguenza, il tasso di disoccupazione è diminuito dello 0,5 per cento in media annua. Nel 2011, a Monaco, 51.326 persone sono state senza lavoro, il che corrisponde a un tasso di disoccupazione del 4,2 per cento in media annua (Federal Employment Agency, 2012). In base alla valutazione dell'Agenzia federale del Lavoro (Bundesagentur fuer Arbeit), gli sviluppi del mercato del lavoro locale sono stati caratterizzati da una forte dinamica, da cui i datori di lavoro e gli impiegati sono stati in grado di trarre profitto allo stesso modo. Tali significativi cali della disoccupazione avrebbero potuto non essere notati per anni. Le persone principalmente interessate dagli sviluppi positivi sul mercato del lavoro sono un popolo in gran parte composto da giovani e da gruppi di persone con più di 50 anni di età. Per la prima volta dai tempi dell'ultima recessione, il trend di sviluppo si è invertito (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 h).

3.2.1. La conferenza di Monaco sull'occupazione

Negli ultimi due decenni la conferenza di Monaco `sull'occupazione` si è affermata come un importante forum per i dibattiti sulla politica locale del mercato del lavoro. Dal 1993, il comitato stabilisce annualmente gli sviluppi e le tendenze che interessano il mercato del lavoro. Ogni conferenza è dedicata a un tema particolare che rappresenta le sfide del momento. Il comitato è tradizionalmente composto da rappresentanti del governo della città, da imprese private e comunali e da associazioni (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 g).

Ad esempio, l'ultima conferenza del 2011 si è incentrata sul tema di come gli sviluppi del mercato del lavoro influenzino le effettive esigenze lavorative di Monaco, e se sia necessario attrarre nuova immigrazione. Di conseguenza, la conferenza sottolinea che in futuro lo sviluppo economico di Monaco dovrà reagire alla scarsità di lavoratori specializzati non laureati. Secondo le previsioni presentate dalla società di consulenza `empirica Berlin`, l'offerta di lavoratori laureati altamente qualificati e non qualificati crescerà addirittura di più della corrispondente domanda. Oltre alla promozione della formazione professionale per i giovani, il Comune dovrebbe concentrarsi sul miglioramento delle condizioni di lavoro, come nella cura sanitaria e nel settore infermieristico (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2011 d). Degno di menzione è anche il tema del 2010: il "prezzo del lavoro di domani", che ha sollevato il dibattito sulla necessità o meno di abbandonare l'idea di "buon impiego" per raggiungere la piena occupazione a Monaco (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 g).

La conferenza del 2009 ha esaminato la relazione tra gli sviluppi del mercato del lavoro e l'impatto della crisi finanziaria. A questo proposito, si è discussa la possibilità di controllare l'estensione della crisi economica e finanziaria considerandone le cause globali e le ripercussioni locali sul mercato del lavoro. In particolare, il comitato ha preso in considerazione i rischi dell'espansione relativamente incontrollata dei mercati finanziari e gli ambiti locali di azione per affrontare la crisi in tempi di incertezza economica. I contenuti del dibattito sono stati il ri-bilanciamento degli interessi pubblici e privati in termini di condivisione delle proprietà pubbliche e le necessità di una maggiore trasparenza nel settore degli affari economici. Particolare attenzione è stata rivolta alla capacità di mantenere la solidità finanziaria comunale, fortemente influenzata dal pagamento delle imposte locali sul reddito di lavoro. La crisi finanziaria ha colpito Monaco nel 2008, come tutte le città service oriented I postumi si sono estesi all'economia produttiva e hanno quindi rivelato le caratteristiche reali della recessione come una crisi strutturale che interesserà anche i lavori che non rientrano nella sfera dei servizi. In questo contesto, il sindaco di Monaco ha evidenziato la necessità di investimenti orientati al futuro in tempi di crisi, nonostante i supporti finanziari a breve termine a livello locale (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2009).

3.2.2. I contenuti della politica: i tre pilastri delle politiche occupazionali

Le politiche economiche di Monaco mirano a soddisfare la domanda di occupazione e a sviluppare le competenze per la crescita e la stabilità sociale. È' per questo che la promozione dell'occupazione a Monaco è una parte integrante della politica del lavoro del governo locale. Queste politiche comprendono misure e progetti per rafforzare l'occupazione, nonché per combattere le discriminazioni e le disuguaglianze nel mercato del lavoro (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 d). Nonostante il significativo calo della disoccupazione negli ultimi anni e grazie alla ripresa economica, il comune si concentra ancora con decisione sull'integrazione del mercato del lavoro. Le istituzioni responsabili cercano di rimuovere gli ostacoli che inibiscono le persone dall'integrarsi o dal re-inserirsi nel mondo del lavoro. Indipendentemente dalla qualificazione professionale, alcune restrizioni potrebbero impedire alla gente di entrare nel mondo del lavoro, come ad esempio l'età, le condizioni di salute o l'essere immigrato (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2011 a).

La politica locale del mercato del lavoro si fonda su tre pilastri, tutti basati sul principio della collaborazione con partner, sostenitori o istituzioni e sul principio dell'"innovazione attraverso la cooperazione" (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2011 a). Si delinea una strategia sostenibile per l'occupazione, che si caratterizza per il dialogo con le parti interessate coinvolte nel mercato del lavoro locale. In un primo momento, il comune cerca di cooperare con le istituzioni locali e regionali e di definire partner e sostenitori. A questo proposito, i partner più stretti sono l'Agenzia per l'occupazione di Monaco (Agentur fuer Arbeit) e il `Jobcentre Munich`. Altri partner importanti sono i sindacati, le lobby aziendali e il Dipartimento per gli Affari Sociali. Per quanto riguarda il secondo pilastro, la città di Monaco intende condividere esperienze con i partner europei, per esempio con altre regioni metropolitane europee di dimensioni analoghe. Il terzo pilastro è la promozione di progetti innovativi del mercato del lavoro riassunti nel `Munich Employment and Qualification Programme` MBQ (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 d). Gli obiettivi e i destinatari di questo programma saranno descritti più in dettaglio nel paragrafo 4.1.

Attualmente il Comune di Monaco offre circa 110 programmi di promozione e formazione per persone svantaggiate. Nel 2011, il consiglio comunale ha erogato circa 29 milioni di euro dai fondi nazionali per potenziare i servizi del 'Jobcenter' e dell'Agenzia per l'occupazione (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2011 a). Di conseguenza, la MBQ è diventata uno degli strumenti più forti del mercato del lavoro locale in Germania.

3.2.3. Le reazioni alle transizioni strutturali

Per quanto riguarda l'allineamento delle politiche locali del mercato del lavoro, Dieter Reiter – a capo del Dipartimento del Lavoro e dello Sviluppo Economico – ha esposto la sua linea, dichiarandosi favorevole a finanziare l'occupazione piuttosto che la disoccupazione. Nell'attuazione delle politiche locali per l'occupazione, il Comune dispone di più di un semplice programma di aiuto contro la disoccupazione. Inoltre, le politiche tendono a semplificare e accelerare le transizioni strutturali con il supporto alle imprese, attualmente investite da questi cambiamenti. Questo ambito di politica comprende tre livelli di problemi: la creazione di posti di lavoro nelle imprese, la formazione specifica per il settore industriale, la consulenza (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 f).

Il processo di creazione di posti di lavoro all'interno delle aziende si concentra sui settori delle costruzioni, del commercio, sul settore alberghiero e della gastronomia. I posti di lavoro vengono creati attraverso cooperative di produzione e di servizi. La formazione specifica industriale comprende programmi di sviluppo per adulti o programmi di consulenza in materia di formazione e istruzione per i dipendenti membri del consiglio. L'ambito delle consulenze è rivolto ad esempio alle imprese, che hanno a che fare con nuove regole di gestione del personale. Vi rientra anche il servizio di consulenza in materia di formazione professionale presso il centro di educazione per adulti di Monaco e la rete delle donne esperte di consulenza sull'orientamento professionale (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 f).

4. Le politiche più rilevanti e gli interventi a sostegno di questi settori

4.1 Programmi finalizzati a promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro

Il capitolo precedente ha trattato l'orientamento generale del mercato del lavoro di Monaco e le politiche per l'occupazione. Quanto segue descriverà i vari programmi integrati nell'intero sistema di politiche urbane sociali ed economiche. Questi programmi riguardano direttamente gli abitanti di Monaco e possono essere considerati un importante collegamento tra il Comune e i cittadini. Un ruolo importante nel processo di integrazione lo ha anche il modo in cui questi programmi vengono comunicati.

4.1.1. Esigenze crescenti in materia di servizi infrastrutturali e sociali per l'infanzia

Uno dei temi molto discussi a livello locale, statale e federale negli ultimi due anni è la questione delle strutture per l'infanzia. Tutti i livelli di governo sembrano essere consapevoli della stretta interconnessione fra la promozione della qualità orientata all'infanzia e i conseguenti sviluppi positivi sul mercato del lavoro. A questo proposito, l'organizzazione dell'assistenza all'infanzia è considerata un fattore importante in termini di competitività urbana in Europa. All'interno di questo processo di competitività, tali fattori di localizzazione soft (svolgeranno un ruolo importante nel futuro (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 h).

Attualmente, i ministeri a livello nazionale e statale hanno rivisto la normativa sul diritto di cura e assistenza all'infanzia a partire dall'età di un anno. Si prevede che fino al 2013 un bambino su tre in Germania godrà del diritto ai servizi di assistenza all'infanzia. Il `Childcare Funding Act KifoeG` (`Kinderfoerderungsgesetz`), entrato in vigore alla fine del 2008, fissa questo diritto a livello nazionale. Complessivamente, saranno investiti 12 miliardi di euro per attuare gli obiettivi del KifoeG, di cui circa un terzo sarà preso in carico dallo Stato centrale (Federal Ministry for Families, Senior Citizens, Women and Youths, 2012). Il Libero Stato di Baviera ha deciso di investire 185 milioni di euro all'anno per l'ulteriore sviluppo dei servizi per l'infanzia (Bavarian Ministry of Employment and Social Order, the Family and Women, 2012). Anche le autorità locali devono adempiere ai propri obblighi. Temi scottanti sono quindi la scarsità di spazi disponibili e la mancanza di personale qualificato. In risposta a questa situazione, Monaco

ha lanciato l`Agenzia per la supervisione del day-care` (Die Muenchner Serviceagentur fuer Ganztagsbildung) al fine di far fronte alla crescente composizione eterogenea dei bambini e della gioventù di Monaco (City of Munich, Department of Education and Sports, 2012).

Il Comune sta puntando a migliorare i servizi sociali esistenti. Attualmente, il 36 per cento dei bambini di Monaco di età inferiore ai tre anni usufruisce di servizi per l'infanzia. In risposta alle esigenze reali, il Comune ha deciso di aumentare l'importo al 60 per cento nel 2012. Inoltre, l'82 per cento dei bambini di Monaco frequenta la scuola materna, mentre l'obiettivo è ancora quello di raggiungere la quota del 90 per cento. L'obiettivo prefissato per i bambini che usufruiscono del servizio di assistenza quotidiana tra i sei e i dieci anni è fissato all'80 per cento. Al momento, Monaco finanzia circa 78,000 posti negli asili nido per i bambini di età inferiore ai dieci anni. Quasi la metà sono posti in strutture per l'infanzia di proprietà comunale. Coloro che non si trovano in strutture comunali sono ospitati in strutture indipendenti di organizzazioni caritative, in parte sostenute dal Comune (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 h).

4.1.2. La promozione del reintegro in strutture occupazionali

Uno dei programmi più significativi è quello per l'impiego e la qualificazione MBQ` (Muenchner Beschaeftigungs-und Qualifizierungsprogramm). Il programma è suddiviso in sotto-programmi dedicati a tre aree: il programma di promozione dell'impiego, la transizione strutturale, e i programmi speciali per i giovani. Il programma MBQ si rivolge a persone in età lavorativa e in grado di lavorare, ma la cui occupabilità e/o possibilità di essere immessi nel mondo del lavoro sono compromesse per motivi sociali, di salute o personali. Questo programma mira a superare gli ostacoli strutturali all'integrazione del mercato del lavoro e alla lotta contro la disoccupazione (a lungo termine) (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2011 a:1).

Il programma MBQ è il più vasto programma occupazionale presente a livello locale in Germania, con un bilancio di 28,7 milioni di euro per il 2011, di cui 22,3 milioni stanziati dal Ministero del Lavoro e dello Sviluppo Economico e 6.4 milioni dal Ministero degli Affari Sociali. Il cuore del programma MBQ è stato lanciato nel 1993, e si basa sulla vecchia Iniziativa per lo Sviluppo Occupazionale (AFI), che esisteva dal 1984 (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2011 a). Dato il suo obiettivo dichiarato di definire adeguate politiche per il mercato del lavoro, il Comune di Monaco ha deciso di integrare i programmi statutari in materia di promozione dell'occupazione a livello federale su base volontaria. Nei prossimi paragrafi saranno discussi quattro progetti, ciascuno concentrato su target speciali (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2011 a).

Riduzione della disoccupazione a lungo-termine

Le categorie di riferimento in questo settore sono persone socialmente svantaggiate colpite da disoccupazione a lungo termine. Essi sono spesso gravati da molteplici problemi e quindi richiedono un elevato livello di supporto. In molti casi queste persone beneficiano di sussidi sociali perchè sia garantito loro un livello minimo di sussistenza, la cosiddetta `indennità di disoccupazione II - ALG II` (Arbeitslosengeld II). L'obiettivo dei progetti in questo ambito di sostegno è di migliorare le condizioni personali delle persone

coinvolte, per migliorare la stabilità sociale e le prospettive che queste persone hanno di entrare o di rientrare nel mercato del lavoro (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2011 b).

A tal fine, il Comune di Monaco ha istituito misure per disoccupati di lunga durata con esperienza di lavoro, dando loro la possibilità di migliorare le proprie qualifiche Questi progetti offrono condizioni concrete, che permettono ai partecipanti di accedere a posti di lavoro reali. I profitti generati dal programma sono reinvestiti in progetti per l'occupazione. Un altro esempio di questo settore è il "Verbundprojekt Perspektive Arbeit VPA", che dal 2007 collabora con affermati istituti di istruzione, al fine di creare reti efficienti di formazione e consulenza (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2010 b). Inoltre, quelle persone che si trovano attualmente fuori dal mercato del lavoro dovrebbero essere incoraggiate a massimizzare le loro opportunità individuali sul mercato del lavoro al fine di trovare un'occupazione a lungo termine che permetta loro di guadagnarsi da vivere.

Pari opportunità per donne e uomini

La categoria di riferimento della seconda sezione dei progetti di promozione MBQ sono le madri e i padri che intendono tornare alla vita lavorativa dopo un'interruzione di tre anni per la cura dei bambini. In quel periodo, essi potrebbero non essere stati in grado di sostenere un'occupazione regolare o di svolgere lavori autonomi. I progetti all'interno di questo settore promuovono anche le pari opportunità per uomini e donne sul mercato del lavoro. In primo luogo, si rivolgono alle donne. Le misure comprendono i servizi di consulenza ed assistenza per il reinserimento nel mondo del lavoro (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2011 b).

Il modello di progetto "power-m" – lanciato nel 2009 – esemplifica questo ambito di intervento in maniera comprensiva. I progetti sono basati sulla previsione che entro il 2025 in Germania mancheranno 6,5 milioni di persone qualificate. L'obiettivo è quello di sfruttare tutte le potenzialità latenti, il che comprende le donne che intendono rientrare nel mondo del lavoro dopo un periodo di cura dei figli, ma che spesso sono ostacolate da barriere psicologiche, nonostante le loro elevate qualifiche e competenze (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2011 c).

Promozione di Monaco come sede per l'educazione

Un'altra categoria di riferimento è rappresentata dai giovani la cui transizione si arresta nel passaggio dalla scuola alla formazione professionale e al mondo del lavoro. I progetti mirano ad aiutarli a trovare un tirocinio o un lavoro. Così, il comune contribuisce all'integrazione dei giovani nella società e in tal modo rafforza il ruolo di Monaco come luogo per la formazione professionale. All'interno di questo ambito, i progetti modello cercano di cooperare con gli attori del mercato del lavoro locale e con i dipartimenti del Comune, al fine di mediare durante il processo occupazionale (City of Munich, Department of Education and Sports).

Come tale, il programma `U25` si focalizza sull'attuazione di questo obiettivo. Questo programma dovrebbe prevenire gli effetti negativi causati nella fase iniziale dalle false partenze occupazionali. In alcuni casi queste esperienze implicano problemi sociali nella vita dei giovani, come la destabilizzazione sociale e l'esclusione. Per questo motivo, particolare attenzione è stata recentemente prestata alle misure

profilattiche in materia di orientamento professionale nelle scuole (City of Munich, Department of Education and Sports).

Sviluppo di conoscenze ed esperienze in aziende e industrie

Una delle ultime categorie di riferimento è quella rappresentata dagli imprenditori immigrati. Si prevede che queste persone creino posti di lavoro e che stimolino la crescita economica attraverso la creazione di piccole e media imprese. La prosperità di Monaco come luogo di business si basa anche sul successo delle imprese guidate da immigrati, i quali, a loro volta, spesso assumono altri immigrati. Da questo punto di vista, con il loro spirito imprenditoriale essi hanno il potenziale per promuovere la coesione sociale (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2011 b). Di conseguenza, il Comune sostiene la stabilizzazione delle aziende, per rafforzare la loro capacità di integrazione e la loro competitività. Ad esempio, il programma d'azione "Rafforzare le competenze all'interno delle imprese etniche" (Kompetenzoffensive in Migrantenunternehmen KiM) si rivolge proprio a coloro che operano in questo ambito (City of Munich, Department of Labour and Economic Development).

In questo settore, un'altra categoria è rappresentata dai giovani che lavorano nel settore della "Creative Economy". Il programma PLATFORM3 è pensato proprio per queste esigenze particolari. Successivamente, questo settore del mercato del lavoro sarà esaminato più dettagliatamente.

4.2. Programmi per micro, piccole e medie imprese

L'orientamento generale di Monaco si basa su politiche economiche e su politiche attive del lavoro (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 e). I fondi vengono investiti soprattutto in promettenti sviluppi futuri. Per decenni Monaco ha investito in vari programmi di promozione per aiutare le PMI a rafforzare il loro potenziale di crescita economica. Allo stesso tempo, essa, con la sua economia vitale, attrae numerosi imprenditori. Negli ultimi anni, la transizione strutturale ha indotto il Comune a investire ancora di più nelle microimprese. In particolare, il settore fiorente della "Creative Economy" è composto da unità economiche piccole e autonome, che stanno diventando sempre più importanti per la posizione economica di Monaco. La seguente sezione contiene descrizioni più dettagliate circa il supporto offerto alle start up, alle PMI, all'interno dei settori della piccola produzione manufatturiera e delle tecnologie, e agli attori della "Creative Economy".

4.2.1. Programmi di promozione delle start-up

Come spiegato nei capitoli precedenti, la forza economica di Monaco dipende dalla varietà e dalla massa critica delle attività economiche. A sua volta, questa struttura economica costituisce la base necessaria per il fiorire di nuove imprese e business, imprimendo vitalità e forza innovativa. In effetti, uno studio condotto dall''Agenzia Imprenditoriale di Monaco MEB ha illustrato che il 26,9 per cento delle nuove aziende bavaresi è basato nella Regione Metropolitana di Monaco mentre il 15 per cento delle start-up si è stabilito proprio nella città di Monaco. Il ruolo degli imprenditori all'interno di questo processo è sempre importante. Secondo lo studio, la loro capacità economica potrebbe persino essere il fattore decisivo per

migliorare il cambiamento strutturale e la competitività economica (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2010 a).

A questo proposito, il Ministero del Lavoro e dello Sviluppo Economico sostiene che un clima imprenditoriale favorevole per le start-up è un fattore importante in termini economici e socio-politici. È' per questo che la promozione delle start-up è uno dei compiti principali del Ministero. Queste attività comprendono i servizi di consulenza, la gestione dello spazio e le politiche di insediamento delle imprese. Questo sforzo può essere considerato come un tentativo attivo di modellare lo sviluppo economico locale. Le politiche locali del mercato del lavoro di Monaco hanno anche un effetto indiretto. In questo senso, il Comune sta cercando di sviluppare reti efficienti di imprese e di stabilire contatti con le università (Eller, 2012). Il programma `The Munich Entrepreneurial Agency MEB" è progettato per implementare questi obiettivi e verrà descritto in quanto segue.

`The Munich Entrepreneurial Agency`

Il MEB è il punto centrale di riferimento per coloro che intendono diventare lavoratori autonomi o che hanno appena avviato un'attività imprenditoriale. La città di Monaco ha fondato il MEB nel 1998, in collaborazione con la Camera di Commercio e dell'Industria per Monaco e l'Alta Baviera (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 a). In particolare, entrambe le istituzioni offrono informazioni sulle modalità di costituzione di una società, sui business-plan, sulla scelta della forma giuridica e informazioni sugli aspetti fiscali. Inoltre, organizzano seminari e incontri e sostengono le start-up nella selezione dei modelli di finanziamento adeguati, come, ad esempio, il "Fondo di Monaco" (Chamber of Commerce and Industry of Munich and Upper Bavaria, 2012). Questo fondo è finanziato da casse di risparmio locali e concede prestiti per il primo anno dell'attività imprenditoriale. L'obiettivo del fondo è quello di consentire alle piccole imprese di acquistare attrezzature o di fare i primi investimenti. La durata del prestito garantito è limitata a dieci anni, con due anni di esenzione per quanto riguarda il rimborso degli interessi (Bavarian Ministry of Economic Affairs, Infrastructure, Transport and Technology, 2012 a).

Nel 2010 il "Muenchen-Institute for Market Research mifm" ha valutato il MEB. L'istituto ha svolto un'indagine sulle destinazioni dei laureati ai fini di analizzare le fortune passate degli imprenditori. L'indagine è stata rivolta a coloro che sono stati in grado di fare uso del MEB negli anni dal 1999 al 2006 (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2010 a). In conclusione, i motivi dell'avviamento imprenditoriale sono stati in primo luogo legati alle opportunità, concentrandosi sulla realizzazione delle idee individuali. La maggior parte di coloro (48 per cento) che hanno utilizzato i servizi di consulenza era di età compresa tra i 26 ei 35 anni. Quasi un terzo (32 per cento) di quelle persone era senza lavoro prima che la società fosse costituita. Esattamente la metà degli imprenditori (50 per cento) ha completato l'istruzione terziaria, mentre l'83 per cento di coloro che erano in contatto con il MEB ha avviato la propria azienda per conto proprio, senza un partner. La valutazione ha anche accennato agli effetti misurabili sul mercato del lavoro locale. A partire dalla creazione iniziale di, in media, 1,4 posti a tempo pieno, la quota è salita a 2,5 al momento in cui è stata condotta l'indagine (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2010 a).

4.2.2. Programmi per il settore artigianale e tecnologico per le piccole e medie imprese

Il suddetto programma MEB ha escluso esplicitamente, tra le proprie destinazioni, il settore manifatturiero. Tuttavia, a Monaco hanno avuto successo alcuni programmi particolari che riguardavano direttamente il settore artigianale e tecnologico. Secondo il Comune, un compito essenziale dello sviluppo economico locale è la promozione della classe media. È' per questo che la città di Monaco ha sviluppato modelli di sostenibilità per la creazione di reti robuste di PMI. Queste imprese sono integrate nel "Munich Mix". Al fine di promuovere e mantenere il "Munich Mix", Monaco si propone di attrarre imprese artigiane promettenti. A questo scopo, sono state sviluppate due istituzioni centrali, il "business park programm MGH" (Muenchner Gewerbehof) e il "Munich Technology Centre MTZ" (Muenchner Technologie Zentrum). Dal 1981, il programma MGH è rivolto in modo particolare a quelle imprese di piccole dimensioni che sono solo al primo stadio di imprenditorialità o a quelle piccole e medie imprese che altrimenti sarebbero escluse dal mercato. L'ambito di attività è stato ampliato con il compito di promuovere le giovani imprese innovative nel settore tecnologico (MGH – Muenchner Gewerbehof- und Technologiezentrumsgesellschaft mbH, no date).

Il "Munich business park programme" e il "the Munich Technology Centre"

Originariamente il MGH ha perseguito il principio della creazione di una coesistenza armoniosa di vita e di lavoro nei distretti della città. Lo scopo era quello di favorire la vicinanza tra cittadini, produttori industriali manufatturieri e artigiani e di proporre un'offerta ampia e variegata di beni e servizi. A tal fine, il MGH ha dovuto lavorare contro la separazione spaziale delle funzioni urbane, seguendo un'idea che ha avuto origine 100 anni fa nella città di Berlino , quando le cosiddette "rented fabrics" hanno offerto spazio per le piccole imprese situate nel cuore della città (MGH – Muenchner Gewerbehof- und Technologiezentrumsgesellschaft mbH, 2011). In seguito all'iniziativa di Monaco, negli ultimi decenni questo concetto è tornato in auge. Tuttavia, le sfide cruciali sono rimaste le stesse, come ad esempio l'utilizzo efficiente di un sito all'interno della città e la vicinanza stimolante delle imprese.

Allo stato attuale, il MGH gestisce sei parchi commerciali, omogeneamente distribuiti all'interno del tessuto urbano. Complessivamente, le industrie manifatturiere hanno a loro disposizione 63.000 metri quadrati di superficie in affitto. Per quanto riguarda la particolare disposizione spaziale, il MGH realizza l'idea di disporre piccole botteghe di artigiani e imprese verticalmente anziché orizzontalmente (MGH – Muenchner Gewerbehof- und Technologiezentrumsgesellschaft mbH). Sono stati offerti affitti più bassi, nonostante la posizione eccellente in città. Inoltre, il MGH garantisce contratti d'affitto a lungo termine e offre contatti con altri attori aziendali dell'economia locale.

Per quanto riguarda il MTZ, l'area di 8.000 metri quadrati viene utilizzata per gli uffici, i laboratori e le strutture di produzione (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2012 c). Nella maggior parte dei casi, i locatari sono start-up nel settore dell'informazione, della comunicazione, della medicina e delle biotecnologie. L'allineamento dei contratti di locazione, nonché la dotazione di unità abitative sono caratterizzate da flessibilità e possono essere personalizzati per le esigenze specifiche dei giovani imprenditori. È inoltre disponibile una vasta gamma di servizi, come ad esempio l'utilizzo di attrezzature tecniche comuni o di servizi di consulenza per le start-up (MGH-Muenchner Gewerbehof- und Technologiezentrumsgesellschaft mbH (MTZ), 2012).

4.2.3. Misure per favorire la “Creative Economy” come fattore di localizzazione

Tutti i propositi di influenzare la `Creative Economy` dipendono dalle situazioni specifiche di questo settore economico e dal modo in cui le diverse esigenze degli attori coinvolti possono essere soddisfatte. Ciò significa che quasi tutte le possibilità di promozione sono collegate alle strutture di governo, appropriate alle diverse strutture economiche di questo settore. Si tratta di una grande sfida per l'elevato grado di complessità e per la presenza di organizzazioni di piccole dimensioni. Di conseguenza, le misure per governare e per sostenere la `Creative Economy` sono caratterizzate da strutture decentrate a rete.

Per rendere questo settore di business più chiaro e comprensibile, la Conferenza tedesca dei Ministri Statali dell'Economia ha deciso nel 2008 di fissare definizioni comuni per il settore ibrido della “Creative Economy”. Sono così stati identificati undici sotto-settori in modo da rendere le attività accessibili per l'analisi (Hamburger Kreativgesellschaft mbH, 2012). Le sfide principali a livello federale, recentemente discusse in Germania, sono i problemi di protezione del copyright e i nuovi modelli di finanziamento, come il crowd funding o il microcredito. Inoltre, il rafforzamento della sicurezza sociale per gli artisti e la loro integrazione nel regime di assicurazione contro la disoccupazione è attualmente in fase di discussione. Recentemente, il Ministero Federale dell'Economia e della Tecnologia ha esaminato le opportunità esistenti di promozione per artisti e produttori culturali. È stato così riconosciuto che dovrebbero essere migliorate soprattutto le capacità imprenditoriali di coloro che lavorano nella `Creative Economy`. Di conseguenza, il Ministero Federale dell'Economia e della Tecnologia ha lanciato il “Federal Competence Centre for the Creative Economy” (Kompetenzzentrum Kultur und Kreativwirtschaft des Bundes), al fine di offrire un supporto di consulenza per un ulteriore sviluppo economico in questo settore (Federal Ministry of Economics and Technology, 2010).

A livello locale, le sfide cruciali sono mettere insieme la creatività di tutti gli attori coinvolti e migliorare la comunicazione e la cooperazione tra gli attori della `Creative Economy` e le autorità locali. Il Comune di Monaco ha avviato il modello-progetto PLATFORM3. Come parte integrante del MBQ, il progetto cerca di coniugare le attività artistiche e culturali con programmi di formazione per migliorare le loro qualifiche nel mercato di riferimento. Inoltre, vengono messi a disposizione studi e spazi espositivi, così come aree per eventi, laboratori e spazi per uffici. Questa particolare combinazione di sostegno nei settori della cultura, dell'economia e della gestione dello spazio caratterizzano l’approccio innovativo del progetto (City of Munich, Department of Labour and Economic Development, 2011 b).

4.3 Caso di studio emblematico di intervento locale

`The Creative Quarter Munich`

Nei paragrafi precedenti abbiamo descritto i programmi e i progetti di promozione già in corso nell’ambito delle politiche locali del mercato del lavoro, inclusi alcuni progetti per il settore `Creative Economy`. Il progetto PLATFORM3 si rivolge alle start-up creative, ma agisce solo su piccola scala (Platform3, 2012). Tuttavia, in molti sotto-settori la `Creative Economy` è caratterizzata da piccole imprese e da singoli imprenditori, che interagiscono per lo più in rete e sulla base di progetti. Così, la vicinanza fisica

– l'essere situati porta a porta nella stessa strada, negli stessi locali – facilita lo scambio reciproco di informazioni. A loro volta, queste condizioni permettono di orientarsi all'interno della struttura complessa delle auto-organizzazioni.

Da un lato, il processo di sviluppo del "Creative Quarters" esemplifica gli sforzi comunali per rafforzare la competitività della propria città. Dall'altra, questo processo unisce le attività dei governi locali e federali in base al loro comune interesse di competitività a livello internazionale. Questa forte interazione tra il livello locale e quello federale rende ovviamente poco netta la ripartizione delle competenze nel settore della "Creative Economy". Pertanto, la Germania non ha ancora fatto i conti con una questione così ibrida di produzione congiunta di qualità per gli ambienti urbani. Alla fine, entrambi i livelli – locale e federale – dovranno raggruppare potenziale creativo, per rafforzare le sinergie nelle reti urbane e per aprire nuove opportunità per stimolare il mercato del lavoro nel settore della `Creative Economy`.

Condizioni quadro per lo sviluppo di` The Creative Quarter of Munich`

L'intenzione di Monaco di avviare il processo di sviluppo del `Creative Quarter of Munich` è stato accompagnato dalla "Cultural and Creative Industries Initiative of the Federal Government" alla fine del 2010 (Federal Ministry of Economics and Technology, 2010). L'iniziativa mira a creare nuove forme di collaborazione tra le città tedesche e il governo federale, ed è stata realizzata in collaborazione con l'Associazione delle Città Tedesche (Deutscher Staedtetag). L'idea è di combinare le strategie del governo federale con quelle delle città tedesche per quanto riguarda la questione della "Creative Economy". Durante una conferenza nazionale, i partecipanti hanno discusso su come la conoscenza degli esperti possa essere trasferita nelle politiche attuate e su come il valore della `Creative Economy` possa essere consolidato nell'agenda della politica comunale. È stata sottolineata l'importanza delle reti urbane e dell'uso ad interim di edifici dismessi per lo sviluppo urbano. La conferenza ha anche prestato un interesse particolare alla questione di come promuovere al meglio gli artisti e la "classe creativa" (Federal Ministry of Economics and Technology, 2010).

Durante la conferenza, il responsabile del Dipartimento della Cultura di Monaco ha messo in discussione la questione de `la città come fornitore di servizi`. Tra le altre cose, si è parlato di come sia cambiato il rapporto tra la città e la "classe creativa". In passato, vi era stata una forte enfasi sull'indipendenza delle arti e degli affari culturali nei confronti di ogni tipo di autorità politica, mentre oggi il ruolo della città è condizionato dal concetto di prestazione di servizi. La discussione che ha seguito ha messo in dubbio che la città possa infatti essere un partner della "classe creativa", dato il presupposto che una partnership potrebbe comportare anche richieste reciproche. La conferenza ha eventualmente chiarito che l'amministrazione pubblica deve stare attenta a bilanciare tra sostegno efficace e approccio paternalistico alla cultura e alle arti. La creatività è solo in parte una risorsa economica, in quanto `la creatività non è un lavoro, ma uno stile di vita` (Zepter, 2010). Molto spesso gli artisti creativi portano le loro abilità e personalità nel circuito economico, ma evitano di formulare specifiche richieste finanziarie. La conferenza nazionale si è conclusa affermando che i comuni devono ulteriormente approfondire per capire le possibilità di promozione orientate alla qualità nel quadro delle strutture amministrative flessibili (Federal Ministry of Economics and Technology, 2010).

Al fine di migliorare le condizioni di lavoro all'interno della "Creative Economy" a Monaco, il Comune ha avviato dialoghi aperti tra il Dipartimento della Cultura e la "classe creativa". Questi dialoghi miravano

allo sviluppo di modelli integrati per la valorizzazione dell'interazione tra il Comune e gli artisti. Le questioni fondamentali emerse dai dialoghi sono state: quali sono le aspettative concrete della "classe creativa" nei confronti del Comune e come si potrebbero migliorare le condizioni esistenti? Il risultato dei dialoghi è stato che i piani integrati di intervento saranno necessari in futuro per combinare le capacità di tutti i rami dell'amministrazione comunale nel mettere insieme potenziale creativo. Ad esempio, il Comune di Monaco dovrebbe lanciare sportelli unici centralizzati e le opportunità del settore della "Creative Economy" dovrebbero essere fissate nell'agenda politica locale. Inoltre, l'attrattività commerciale della "classe creativa" dovrebbe essere migliorata. Monaco è ancora troppo poco conosciuta per il suo potenziale creativo, che d'ora in poi dovrebbe essere promosso come un marchio in modo molto più attivo (Kueppers, 2010). Come già descritto, Monaco si preoccupa di battersi contro l'aumento dei prezzi immobiliari e dei terreni, che solo sembrano seguire semplici regole di mercato. La città di Monaco si aspetta che da parte dei gestori del patrimonio immobiliare comunale, delle cooperative edilizie, degli urbanisti, così come dell'industria immobiliare, ci sia molta più sensibilità per quanto riguarda il facilitare l'uso temporaneo di locali inutilizzati (Kueppers, 2010).

Questi problemi rendono la misura di quanto sia irta la strada che dovrà seguire il processo del `Creative Quarter of Munich`. Oltre ai programmi di promozione del Dipartimento della Cultura, il Ministero del Lavoro e dello Sviluppo Economico è stato per anni il punto di contatto centrale di uno dei sotto-rami della "Creative Economy": l'industria dei media. Negli ultimi anni, però, questo Ministero cerca di estendere le sue attività al settore della "Creative Economy". Mentre negli anni precedenti, l'industria del cinema e della televisione è stata al centro del focus della promozione, ora per Monaco diventa sempre più importante la promozione dell'industria dei software e dei giochi. Come tale, il `Europrix Multi-media Award` o il `Exportpreis Bayern 2010` sono volti a promuovere questo particolare settore economico. Per anni Monaco è stata presentata, in un'ottica di marketing sovra regionale, con un'immagine forte nell'high-tech, nel settore della conoscenza e dei media. Recenti pubblicazioni sembrano modificare questa immagine, aprendo nuovi settori di business come la progettazione o la moda (Hamburger Kreativgesellschaft mbH, 2012).

Bando per idee: I concorsi `The Creative Quarter of Munich` e `The Creation of Creative Space`

Al fine di soddisfare le suddette esigenze, la città di Monaco ha lanciato due concorsi per la conversione di un ex complesso militare di circa 20 ettari. L'area si trova vicino al centro di Monaco ed è anche un esempio di processo di ri-densificazione urbana. Il bando di concorso era per spazi ad uso abitativo, di lavoro, per la conoscenza e la cultura, per la vita della comunità urbana. Il sito ha due spazi industriali, destinati a usi futuri diversi, ad esempio per uso commerciale o culturale. L'area si trova nei pressi dell'Università di Scienze Applicate di Monaco così come di altre strutture culturali ed economiche. Così aspettative alte costringono il Comune a sviluppare nel centro di Monaco un polo di eccellenza per la conoscenza, la cultura e gli affari. Il futuro `Creative Quarter of Munich` può dare un nuovo e genuino impulso all'intero distretto cittadino (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2012 f).

La politica nazionale di sviluppo urbano (Nationale Stadtentwicklungspolitik) presta sostegno a questo progetto di sviluppo urbano a Monaco. Il finanziamento obbliga il Comune a favorire la partecipazione dei cittadini al processo di sviluppo (City of Munich, Department of Urban Planning and

Building Regulation, 2011). Tra il 2011 e il 2013 il concorso sarà accompagnato da dibattiti pubblici e workshop. Il processo di partecipazione mira alla creazione di reti in una fase iniziale, al fine di coniugare i diversi usi, come l'alloggio, il lavoro, la cultura e la creatività. Questa rete dovrebbe a sua volta caratterizzare l'immagine particolare del futuro quartiere (City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation, 2011 b).

Il processo di sviluppo è stato suddiviso in due concorsi indipendenti. In un primo momento una gara di idee riguarda lo sviluppo urbano e paesaggistico del `Creative Quarter of Munich` (Stadt kreativ denken– das Kreativquartier an der Dachauerstrasse). Il secondo concorso – denominato `creazione di Spazio Creativo` - invita a presentare progetti su come utilizzare gli edifici industriali (Kreativen Raum schaffen). Questo complesso schema organizzativo dimostra come si debba prendere in considerazione una moltitudine di interessi per sviluppare la `Creative Economy` nel contesto urbano.

Il concorso di idee ha proposto quattro stadi indipendenti di costruzione, indicando quattro diversi utilizzi: il cosiddetto "settore creativo", il "laboratorio di creatività", la "piattaforma della creatività" e il "parco della creatività" (TELEINTERNETCAFE, 2012). Ciascuna delle quattro aree prevede combinazioni diverse e flessibili di alloggio, lavoro, performance artistiche o lavori scientifici. All'autunno 2012, il secondo concorso di idee non ha ancora trovato un vincitore. Cinque team multidisciplinari sono stati promossi alla seconda fase. Tutte le squadre propongono concetti di riutilizzo dei due spazi industriali, che comprendono aspetti di auto-finanziamento, proposte per la creazione di forme giuridiche adeguate, modalità per l'attuazione del concetto dell'"artista in residenza" o possibilità di coinvolgere attività delle università (City of Munich, Department of Cultural Affairs, 2012).

5. Considerazioni finali

Per concludere, le politiche e le misure descritte nel caso di studio danno giustamente l'impressione di essere assai idonee per la loro capacità di risposta, la loro adeguatezza e il coinvolgimento di rilevanti gruppi di interesse. Il nostro caso di studio non valuta l'impatto di queste attività politiche, concludiamo piuttosto con una riflessione generale sui possibili punti deboli e di forza di queste politiche rispetto alla competitività economica e alle disuguaglianze sociali di Monaco.

Il caso studio su Monaco mette in luce i punti di forza relativi della città e della regione, nel contesto di un'Europa che sta attraversando una difficile crisi economica e finanziaria. A Monaco la disoccupazione è bassa, la congiuntura economica è positiva, il debito pubblico pro capite sembra essere gestibile, mentre l'integrazione sociale resta una sfida; il problema considerato più urgente nel dibattito pubblico politico è quello dell'accessibilità degli alloggi. Finora, quasi tutto sembra essere in ordine o almeno sotto controllo.

Eppure, su Monaco e sulla sua regione fanno pressione le stesse forze motrici strutturali di tutte le altre città-regioni d'Europa: il cambiamento demografico, la mancanza di manodopera qualificata, le decrescenti possibilità per le politiche pubbliche di intervenire efficacemente, di ringiovanire il patrimonio edilizio e renderlo più rispettoso dell'ambiente e più adatto alle esigenze di spostamento degli abitanti.

Già negli anni '90, la forza economica complessiva ha permesso al Comune di Monaco di adottare un approccio integrato che è iniziato con la formulazione delle sfide future per poi considerare le questioni di

vasta portata strategica per lo sviluppo urbano. Per questo, il Comune ha continuato a porre l'accento sul problema dell'accesso alla casa; tanto più che si prevede che l'afflusso di popolazione continuerà ancora per i prossimi vent'anni.

Anche in questo caso, l'amministrazione cittadina guarda avanti, e nel 2010 ha avviato il progetto chiave sulla prospettiva a lungo termine dello sviluppo urbano. Tale progetto si pone la seguente domanda: qual è la prospettiva a lungo termine di sviluppo urbano per la città dopo il 2025-2030, quando tutti gli spazi pubblici non edificati saranno esauriti? Quali leve ha ancora a disposizione la politica al fine di attuare le sue idee di base, in particolare in materia di accesso alla casa, di integrazione sociale, e per quanto riguarda gli spazi aperti, i trasporti pubblici e altre infrastrutture?

La forza contiene il seme della debolezza. La disponibilità di alloggi popolari e accessibili e le correlate infrastrutture sociali si sono configurate finora come un discreto successo grazie al meccanismo di finanziamento – lo schema per l'utilizzo socialmente equo del territorio – che prevede per i proprietari l'obbligo di mettere da parte il 30 per cento del valore aggiunto creato dal permesso di costruzione. Quando tutto il terreno non-edificato di proprietà pubblica si esaurirà anche questo meccanismo cesserà. Quindi, mentre si guarda avanti con proposte di nuove strategie di densificazione, di trasformazione urbana e di cooperazione regionale, resta da vedere come garantire in futuro l'inclusione sociale attraverso l'offerta di alloggi a prezzi accessibili.

Mentre le politiche pubbliche si concentrano così tanto sulla questione quantitativa delle abitazioni, l'aspetto qualitativo – per esempio, la differenza delle abitazioni rispetto ai livelli di reddito – non è affatto una questione al centro dell'interesse. Ma la disponibilità di alloggi di alta qualità, differenziati e multiuso, in luoghi accessibili è un requisito fondamentale per mantenere e attirare lavoratori qualificati. Il capitale umano è quindi la chiave per mantenere il vantaggio competitivo dell'economia di Monaco.

Infine, il forte e persistente afflusso di nuovi abitanti esercita una rilevante pressione sui prezzi degli immobili, e a sua volta non lascia che alcuna proprietà rimanga inutilizzata, inattiva o sotto-utilizzata. Sono proprio gli edifici inutilizzati a fungere spesso da terreno fertile per le industrie creative e le attività culturali. Mentre molte città tedesche guardano verso Berlino con invidia – il cui imbarazzante slogan recita: povera, ma sexy – Monaco è raramente oggetto di tale invidia. Il rinnovo della struttura economica richiede attività inaspettate, imprenditori appassionati, terreno fertile per far fiorire le idee. Eppure, Monaco dispone già della maggior parte di questi ingredienti: idee, capitali finanziari, capitali di avviamento, luoghi educativi, competizioni stimolanti; mancano però alcuni degli spazi inutilizzati necessari al rinnovo urbano.

Così a Monaco, i punti di forza e di debolezza sembrano essere strettamente legati l'uno all'altro, cosa che non rende facile identificare e distinguere le linee portanti dello sviluppo urbano sostenibile.

6. Bibliografia

Alliance of Housing Construction (2003): `Appell des Muenchner Buendnisses fuer Wohnungsbau an die Bunderepublik`, Munich

Amin, Ash; Thrift, Nigel (2001): `Living in the Global. Globalization, institutions and regional development in Europe`, Oxford University Press, Oxford

Bavarian Ministry of Economic Affairs, Infrastructure, Transport and Technology (2011): `Initiative for Medium-Sized Business`, Munich

Bavarian Ministry of Economic Affairs, Infrastructure, Transport and Technology (2012 a): `Existenzgruenderpakt Bayern, Start-up in Bayern, Darlehensfoerderprogramme fuer Existenzgruender in Bayern, Muenchen Fonds`, retrieved from: http://www.startup-in-bayern.de/themenmenue/foerderung/darlehen.html, 17.09.2012

Bavarian Ministry of Economic Affairs, Infrastructure, Transport and Technology (2012 b): `Wirtschaftspolitik in Bayern`, retrieved from: http://www.stmwivt.bayern.de/wirtschaft/wirtschaftspolitik/, 16.09.2012

Bavarian Ministry of Economic Affairs, Infrastructure, Transport and Technology (2012 c): `Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung`, retrieved from: hhttp://www.bayern.de/Zukunftsrat-.2623.10368778/index.htm, 16.09.2012

Bavarian Ministry of Employment and Social Order, the Family and Women (2012): `Das `neue` BayKiBiG, Entwurf der Staatsregierung fuer eine Reform des Bayerischen Kinderbildungs- und –betreuungsgesetzes`, Munich

Bavarian State Government (2012): `Politik fuer Bayern - Politikthemen`, retrieved from: http://www.bayern.de/Politikthemen-.324/index.htm, 15.09.2012

Chamber of Commerce and Industry of Munich and Upper Bavaria (2012): `Zentrale Anlaufstelle fuer Existenzgruender: MEB / Muenchner Existenzgruenderbuero`, retrieved from:http://www.muenchen.ihk.de/mike/ihk_geschaeftsfelder/starthilfe/Unternehmensgruendung/Beratung-fuer-Existenzgruender-und-Jungunternehmer/Muenchner-Existenzgruendungs-Buero.html, 17.09.2012

City of Munich (2012): `Stadtverwaltung`, retrieved from: http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung.html, 15.09.2012

City of Munich, Department of Cultural Affairs (2012): `Ideenwettbewerb `Kreativen Raum schaffen`, Die fuenf Finalisten`, Munich

City of Munich, Directorate (2011): `Die Muenchner Bezirksausschuesse`, Munich

City of Munich, Department of Education and Sports (no date): `Unterstuetzung und Foerderung junger Menschen bei der Integration in Ausbildung und Arbeit`, Munich

City of Munich, Department of Education and Sports (2012): `Kommunales Bildungsmanagement, Die Muenchner Serviceagentur fuer Ganztagsbildung`, retrieved from: http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Bildung-und-Sport/kommunales-bildungsmanagement/serviceagentur-ganztagsbildung.html, 17.09.2012

City of Munich, Department of Environment and Health (2012): `Klimaschutz und Energie, Best practice Beispiele, Modellprojekt Energieversorgungssystem, Solare Nahwaerme Ackermannbogen`, retrieved from: http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Gesundheit-und Umwelt/Klimaschutz_und_Energie/Best_Practice/Ackermannbogen.html, 16.09.2012

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (no date): `KiM, Kompetenzoffensive in Migrantenunternehmen…damit Migrantenunternehmen wettbewerbsfaehig bleiben`, Munich

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2005): `Munich-City of Knowledge`, Munich

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2009): `18.MuenchnerBeschaeftigungskonferenz, Finanzkrise: Globale Ursachen und Auswirkungen sowie lokale Handlungsmoeglichkeiten`, Munich

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2010 a): `Der Weg in die Selbstaendigkeit, Evaluierung der Gruendungsberatung im Muenchner Existenzgruendungs-Buero, Kurzfassung`, Munich

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2010 b): `Muenchner Beschaeftigungs- und Qualifizierungsprogramm (MBQ), Verbundprojekt Perspektive Arbeit VPA, Stark im Verbund-Leitbild der Verbundprojekts Perspektive Arbeit`, Munich

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2011 a): `Munich Employment and Qualification Program (MBQ): In touch with the labor market, in touch with people`, Munich

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2011 b): `Projektehandbuch, Muenchner Beschaeftigungs- und Qualifizierungsprogramm (MBQ)`, Munich

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2011 c):`Wiedereinstieg erfolgreich gestalten, power m, Erfahrungen aus einem Modellprojekt `, Munich

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2011 d):`Wirtschafts-Info: September 2011`, Munich

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2012 a): `Das Muenchner Existenzgruendungsbuero (MEB)`, retrieved from: http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Arbeit-und-Wirtschaft/Wirtschaftsfoerderung/Existenz/meb.html, 17.09.2012

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2012 b): `Europa Jahresbericht 2011`, Munich

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2012 c): `Flaecheninfo, Die Muenchner

Gewerbehoefe und das Muenchner Technologiezentrum MTZ`, Munich

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2012 d): `Labor Market Policy`, retrieved from: http://www.muenchen.de/int/en/Rathaus/raw_e/labormarket/index.html, 17.09.2012

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2012 e): `Labor Market Policy, Background report: The need for a structural change`, retrieved from: http://www.muenchen.de/int/en/Rathaus/raw_e/labormarket/labor_bground.html, 17.09.2012

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2012 f): `Labor Market Policy, Structural transition, background informations and fields of activity`, retrieved from: http://www.muenchen.de/int/en/Rathaus/raw_e/labormarket/structural_transition/str_tr_background, 17.09.2012

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2012 g): `Muenchner Beschaeftigungskonferenz`, retrieved from: http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Arbeit-und-Wirtschaft/Arbeitsmarktpolitik/Aktuelles-und-Veranstaltungen/Beschaeftigungskonferenz.html, 17.09.2012

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2012 h): `Muenchner Jahreswirtschaftsbericht, 2012`, Munich

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2012 i): `Munich as a Business Location. Fact and Figures 2012`, Munich

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2012 j): `Netzwerke, Energy Cities`, retrieved from: http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Arbeit-und-Wirtschaft/Europa/Netzwerke.html, 14.09.2012

City of Munich, Department of Labour and Economic Development (2012 k): `Referat fuer Arbeit und Wirtschaft, Leitbild`, retrieved from: http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Arbeit-und-Wirtschaft/Wir-ueber-uns/Leitbild.html, 16.09.2012

City of Munich, Department of Social Affairs and Department of Urban Planning and Building Regulation (2008): `Perspektive Muenchen I Konzepte, Sozialdemographisches Handlungskonzept, Herausforderungen des soziodemografischen Wandels fuer die Stadtentwicklung`, Munich

City of Munich, Department of Social Affairs and Department of Urban Planning and Building Regulation (2010): `Perspektive Muenchen I Analysen, Muenchner Buergerinnen- und Buergerbefragung 2010, Soziale Entwicklung und Lebenssituation der Muenchner Buergerinnen und Buerger, Kurzfassung`, Munich

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (no date): `Wohnen in Muenchen, 4.Bauabschnitt Ackermannbogen, die letzte Realisierungsphase eines begehrten Wohngebietes in zentraler Stadtlage`, Munich

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2005): `Development Report 2005 – Shaping the future of Munich – Perspektive Muenchen – Strategies, Principles, Projects`, Munich

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2006): `Perspektive Muenchen I

Kontepte, Wohnen in Muenchen IV`, Munich

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2007 a): `Muenchen Modell Eigentum, Eigentumsfoerderung in Muenchen`, Munich

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2007 b): `Muenchen Modell Miete, Preisguenstiges Wohnen in Muenchen`, Munich

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2009 a): `Die Sozialgerechte Bodennutzung, der Muenchner Weg`, Munich

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2009 b): `Messestadt Riem, Das Projekt – Planung und Realisierung`, Munich

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2010): `Perspektive Muenchen I Analysen, Bericht zur Wohnungssituation in Muenchen 2008-2009`, Munich

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2011 a): `Ackermannbogen`, Munich

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2011 b): `Auslobung: Ideenwettbewerb zur Entwicklung des Bereiches Dachauer Strasse / Schwere-Reiter-Strasse, Lothstrasse in Muenchen`, Munich

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2011 c): `Stadtplanung, Freiham, Planungsstand Wohnen – Realisierungsstand Gewerbe`

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2012 a): `Ackermannbogen, Neues Wohnen in Schwabing`, retrieved from: http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Projekte/Ackermannbogen.html, 16.09.2012

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2012 b): `Ausstellung: Zukunft findet Stadt, Muenchen: einfach wohnen? Wohnraum schaffen - Spielraeume nutzen`, Munich

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2012 c): `Foerderung von Baugenossenschaften und Baugemeinschaften in Muenchen`, Munich

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2012 d): `Muenchen-MitDenken, Perspektive Muenchen Fortschreibung – Oeffentlichkeitsphase 2012`, Munich

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2012 e): `Projekte der Stadtentwicklung, Zentrale Bahnflaechen`, retrieved from: http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Projekte/Zentrale-Bahnflaechen.html, 16.09.2012

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2012 f): `Stadt kreativ denken – das Kreativquartier an der Dauerstrasse – Ergebnisse des staedtebaulichen und landschaftsplanerischen Ideenwettbewerbs`, Munich

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2012 g): `Stadtsanierung und

Wohnungsbau, Stadtteilsanierung Hasenbergl, Vielfaeltig – Ganzheitlich - Quartiersbezogen`, Munich

City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2012 h): `Wohnungspolitisches Handlungsprogramm Wohnen in Muenchen V, Wohnungsbauoffensive 2012-2016`, Munich

City of Munich, Mayor (2011): `Wohnungsbau: Muenchen verstaerkt sein Engagement`, Press Conference Gruetznerstube, Munich

City of Munich, Statistical Office (2010 a): `Jahreszahlen 2010`, Munich

City of Munich, Statistical Office (2010 b): `Milieus in der Stadt Muenchen`, 4.Quartalsheft, Jahrgang 2006, Munich

Eller, Bernhard; City of Munich, Department of Labour and Economic Development, Interview: 14.06.2012 in Munich

EMM (Europaeische Metropolregion) e.V. (2012 a): `Gemeinsam fuer eine Spitzenposition in Europa – Projekte, Ziele und Strategien`, Munich

EMM (Europaeische Metropolregion) e.V. (2012 b): `Die Region, Hintergrundinformationen`, retrieved from: http://www.metropolregion-muenchen.eu/de/ueber-die-region/hintergrundinformationen.html, 14.09.2012

EMM (Europaeische Metropolregion) e.V. (2012 c): `The Region, Background Information`, retrieved from: http://www.metropolregion-muenchen.eu/en/about-the-region/background-information/did-you-know-that.html, 19.09.2012

EMI European Metropolitan network Institute (2011): `The economic vitality of the Munich Metropolitan Region, Case Study`, NICIS Institute, The Hague

Federal Employment Agency (2012): `Den Aufschwung nutzen - Fachkraefte sichern, Geschaeftsbericht 2011`, Nuremberg

Federal Ministry for Families, Senior Citizens, Women and Youths (2012): `Kinder und Jugend, Kinderbetreuung`, retrieved from: http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Kinder-und-Jugend/kinderbetreuung.html, 17.09.2012

Federal Ministry of Economics and Technology (2010): `Allgemeine Wirtschaftspolitik, Initiative Kultur- und Kreativwirtschaft, Die Stadt und ihre Kreativwirtschaft – Neue Wege der Zusammenarbeit`, Berlin

Federal Ministry of Economics and Technology (2012):`Die wirtschaftspolitische Entwicklung von 1949 bis heute`, retrieved from: http://www.bmwi.de/DE/Ministerium/Geschichte/wirtschaftspolitik-seit-1949.html, 16.09.2012

Hamburger Kreativgesellschaft mbH (2012): `Kreativwirtschaftsbericht 2012 fuer Hamburg`, Hamburg

Keller, Regine; Professor for Landscape Architecture, Senior-Vice President for Academic Affairs, Munich University of Technology (2012): Interview: 24.04.2012 in Munich

Kallmayer, Herbert; State Building Department, Bavarian Ministry of the Interior (2012): `Bavarian Development Models, Idea`, retrieved from: http://www.siedlungsmodelle.bayern.de/iew/ind2e.html, 19.09.2012

Kueppers, Hans-Georg; Cultural Advisor of the City of Munich (2010): `Die Stadt als Dienstleister fuer freischaffende Kuenstler, Autoren, Designer…`, Workshop 4 in the context of the conference in Duesseldorf`Cultural and Creative Industries Initiative of the Federal Government`, 26.10.2010

MGH – Muenchner Gewerbehof- und Technologiezentrumsgesellschaft mbH (no date): `Gemeinsam fuer einen erfolgreichen Mittelstand: MGH Muenchner Gewerbehoefe und MTZ Muenchner Technologiezentrum`, Munich

MGH – Muenchner Gewerbehof- und Technologiezentrumsgesellschaft mbH (2011): `Seit 30 Jahren das zukunftsweisende Erfolgsmodell fuer den gewerblichen Mittelstand, Die Muenchner Gewerbehoefe eine starke Gemeinschaft`, Munich

MGH-Muenchner Gewerbehof- und Technologiezentrumsgesellschaft mbH (MTZ) (2012): `MTZ Muenchner Technologiezentrum`, retrieved from:

http://www.mtz.de, 17.09.2012

Platform 3 (2012): `Platform 3, Raeume fuer zeitgenoessische Kunst`, retrieved from: http://platform3.de/info, 17.09.2012

Press and Information Office of the Federal Government (2012): `Deutschland in Europa`, Berlin

Rode, Philipp; Nathan, Max; von Streit, Anne; Schwinger, Peter; Kippenberger, Gesine; LSE London School of Economics and Political Science (2010): `Munich Metropolitan Region, Staying ahead on innovation`, Paper for the Conference in Chicago 2010, Global Metro Summit, The Next Urban Economy, London

Schaechtl, Thomas; District Manager for the `Social City` program at the city district Hasenbergl: Interview: 03.05.2012 in Munich

Scharpf, Fitz; Max-Planck-Institut fuer Gesellschaftsforschung (2005): `Recht und Politik in der Reform des deutschen Foederalismus`, MPIfG Working Paper 05/6, Koeln

Sparkassen Immobilien GmbH & Co KG (2010): `Marktspiegel fuer Oberbayern 2010`, Datengrundlage Geodatenpool, Munich

TELEINTERNETCAFE (2012): Competition entry for the idea competition `Stadt kreativ denken – das Kreativquartier an der Dauerstrasse`, Berlin

The Munich Regional Planning Association (2012 a): `Die Region Muenchen`, retrieved from: http://www.region-muenchen.com/region/region.htm, 14.09.2012

The Munich Regional Planning Association (2012 b): `Metropolregion Muenchen`, retrieved from: http://www.region-muenchen.com/region/region.htm, 14.09.2012

Thierstein, Alain; Abegg, Christof; Droß, Michael; Friedrich, Sabine; Goebel, Viktor; Natrup, Wilhelm; Sieber, Mark; Thoma, Matthias; Zibell, Barbara; Ernst Basler + Partner Zurich, Munich University of Technology,

commissioned by the City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2007): `Perspektive Muenchen I Bilanz – Evaluierung der Perspektive Muenchen – Evaluierungsbericht 2007`, Munich

Thierstein, Alain; Goebel, Viktor; Luethi, Stefan; Department of Architecture, Institute of Spatial and Territorial Development, Munich University of Technology (2007): `Standortverflechtungen der Metropolregion Muenchen – Ueber Konnektivitaet in der Wissensoekonomie`, Munich

Thierstein, Alain; Reiss-Schmidt, Stephan (2008): `Urban Development Management in Munich`, Paper for the 44th ISOCARP Congress, Germany

Thierstein, Alain; Abegg, Christof; Joelle Zimmerli; Droß, Michael; Langer-Wiese, Anne; Zibell, Barbara; Eberhard, Franz, Ernst Basler + Partner Zurich, Munich University of Technology, commissioned by the City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2010): `Perspektive Muenchen I Konzepte: Fortschreibung Perspektive Muenchen`, Zurich / Munich

Thierstein, Alain; Abegg, Christof; Gocke, Magnus; Nolte, Angelina; Ernst Basler + Partner Zurich, Munich University of Technology, commissioned by the City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation (2011): `Langfristige Siedlungsentwicklung, Kongressinformation`, Zurich / Munich

Zepter, Nicole (2010): `Lieben und Leiden lassen`. In: `DIE ZEIT`