

**MayDay Milano**

**Associazione San Precario**

**Basic Income Network - Italia**



# **Welfare mon amour!**

**Garanzia di reddito ed accesso  
ai beni comuni in tempo di crisi**

**Seconda Sessione**

**convegno  
nazionale**

**Milano  
30/31 Maggio 09**

**[www.precaria.org](http://www.precaria.org)**

# *Seconda sessione:*

- *Quali politiche sociali? [C.Ranci]*
- *Quale governance del territorio e delle politiche abitative?*  
*[G.Rabaiotti]*
- *Quali ammortizzatori sociali? [L.Curcio]*
- *Quale politica sociale e di bilancio? [A.Santoro]*

## *allegati:*

- *Immigrazione: occupazione e welfare*
- *Il welfare degli atipici*

*Welfare Mon Amour*  
*Milano: 30-31 maggio 2009*



## Conclusioni

di Costanzo Ranci

da: "Milano tra coesione sociale e sviluppo. Primo Rapporto su Milano Sociale"

(Settembre 2006)

**First draft, non citare**

Sviluppo economico e coesione sociale: un intreccio che oggi appare difficile da comprendere e trattare, ma che ha attraversato l'intera storia di Milano dal dopoguerra ad oggi.

Sono rintracciabili, negli ultimi 60 anni della storia milanese, almeno tre fasi in cui il rapporto tra sviluppo e coesione sociale ha raggiunto la soglia della criticità. La prima coincise con il boom economico dei primi anni sessanta, quando la massiccia immigrazione dal Mezzogiorno e il rapido incremento demografico determinati dalla forte concentrazione di industrie e abitazioni nell'area urbana sconvolse l'assetto urbano e sociale della città. La seconda avvenne con la de-industrializzazione degli anni ottanta, che rovesciò la spinta espansiva precedente sino a determinare una elevata disoccupazione e una prolungata fase di stagnazione sociale e demografica. La terza fase critica, infine, è quella attuale, segnata da una profonda trasformazione del mercato del lavoro e dell'equilibrio demografico da un lato, e da una massiccia immigrazione extracomunitaria dall'altro.

Le criticità emergenti in queste fasi di profonda e tumultuosa trasformazione sociale hanno assunto caratteri assai diversificati. Nella prima fase – quella coincidente con il boom economico – il punto nevralgico riguardò l'emergere di profonde disuguaglianze sociali ed economiche, radicalizzate dalla velocità e dall'ampiezza dello sviluppo industriale. Nella seconda fase – dominata dalla riconversione industriale – emerse il problema della marginalità sociale, determinata dall'esclusione permanente di molti cittadini (soprattutto giovani e donne) dal lavoro e dai programmi di welfare. La terza fase – quella attuale – vede ricomparire un profondo dualismo sociale ed economico, cui si accompagna l'esplosione della precarietà lavorativa e del sovraccarico familiare.

Nell'arco di sessanta anni la dinamica sociale ed economica ha fatto emergere, nella metropoli milanese, almeno tre distinte questioni di coesione sociale, che si sono dispiegate lungo diversi assi: dapprima la questione sociale ha riguardato l'asse verticale (*up/down*) delle disuguaglianze di classe, segnalando l'esistenza di livelli diseguali di partecipazione ai benefici del "miracolo italiano"; successivamente essa si è disposta lungo l'asse orizzontale (*in/out*) che divide chi accede ai benefici e alle tutele della "società salariale" e chi invece fa parte di una popolazione "soprannumeraria", espulsa dal sistema economico e con scarse *chance* di rientro; infine, di recente è comparso un terzo asse, trasversale ai primi due, che distingue chi può affrontare le difficoltà attuali potendo affidarsi su una sostanziale stabilità economica e sociale, e chi invece sperimenta la precarietà e l'instabilità della sua posizione sociale ed economica. Tre assi, dunque, che si sono stratificati nel tempo uno sull'altro, determinando situazioni di difficoltà assai complesse, difficili da decifrare e trattare attraverso le politiche.

Il volto di Milano, nell'arco dei sessanta anni in cui tali questioni si sono poste, è cambiato sensibilmente. Non solo perché lo sviluppo economico e tecnologico è stato nel complesso assai consistente. Ma anche perché le questioni di coesione sociale che via via si sono poste, con il loro portato di incertezze e conflitti, hanno richiesto l'attivazione di un surplus di energie e di capacità da parte degli attori sociali, economici e politici che hanno maggiormente avvertito, per sensibilità culturale o per collocazione istituzionale, la responsabilità di darvi risposta.

Se un elemento comune può essere rintracciato nella grande diversità delle stagioni attraversate da Milano, esso è rappresentato dalla sua capacità di far fronte a tali sfide senza che da esse scaturissero conflitti sociali incontenibili e drammatiche forme di esclusione. La storia sociale ed economica di Milano è quella di una città che ha saputo *promuovere e gestire il mutamento* senza che esso provocasse ferite permanenti nel suo tessuto sociale, anche se disagi ed esclusioni, anche consistenti, si sono prodotte nel tempo e ancora si manifestano. Le difficoltà naturalmente non sono mancate, provocando momenti e situazioni di acuta tensione sociale e politica, talvolta esasperate dalla centralità di Milano nell'arena politico-sociale nazionale. Ma, esauriti i momenti più "caldi", tali tensioni sono state progressivamente riassorbite da una struttura sociale ed economica dotata di forti capacità di *diluizione* e assimilazione.

Una considerazione del nesso attualmente esistente tra sviluppo e coesione sociale deve dunque partire dall'osservare che a Milano le tensioni tra coesione e sviluppo non sono inedite. Insieme alla capacità di generare e attraversare il cambiamento, questa città ha sviluppato infatti una grande attitudine a contenerne gli effetti più spiacevoli e distruttivi. Almeno sino ad oggi.

Che Milano stia attraversando una fase di cambiamento epocale nella sua organizzazione economica e sociale non ci sono dubbi. Il rapporto ha già individuato e documentato quali sono i principali vettori di cambiamento, che qui ci limitiamo a riassumere brevemente. Se da un lato la transizione all'economia post-industriale è un processo ancora incompiuto, generando le dinamiche e le tensioni tipiche di una fase di riconversione produttiva e di riassetto della struttura economica ed occupazionale della città, dall'altro la città ha scoperto e sviluppato già da alcuni anni la sua vocazione internazionale, specializzandosi in funzioni di tipo nodale, tra cui alcune di riconosciuta eccellenza, che assumono una rilevanza strategica su scala non solo regionale ma anche europea e globale. Parallelamente sta avvenendo un profondo riassetto del rapporto di Milano con la regione urbana, che sembra andare oltre il modello tradizionale della città metropolitana per evolvere verso un sistema macro-regionale segnato dalla diffusione insediativa (la cosiddetta "città infinita") e dalla forte frammentazione produttiva. Generando nuove tensioni e contraccolpi sia nel rapporto tra nucleo centrale (*core*) ed area circostante (*ring*), sia nel modello di crescita sociale e demografica della città. Nella quale si generano nuovi squilibri, determinati dalle dinamiche migratorie (sia in uscita che in entrata) e dalla profonda transizione demografica che modifica in profondità l'organizzazione della vita quotidiana dei milanesi, gli assetti familiari e i rapporti tra le generazioni, la maglia dei rapporti di reciproco aiuto ancora fondati sulla prossimità residenziale.

Un complesso di cambiamenti che ha profondi riflessi sulla struttura sociale di Milano. Secondo una lettura accreditata nella letteratura sulle città globali, l'effetto macroscopico di tale complesso di cambiamenti sarebbe lo sviluppo di un nuovo "dualismo urbano", in cui si contrappongono nuovi ceti sociali attratti dalle nuove opportunità che la città mette a disposizione, ma che vi si inseriscono rispettivamente in una posizione di privilegio oppure di marginalità. La conseguenza sociale più macroscopica della transizione post-industriale sarebbe costituita, in questa chiave interpretativa, da una ripresa delle disuguaglianze, sospinte da un mercato del lavoro e da un mercato abitativo molto più polarizzati di quanto fossero in precedenza, dallo sviluppo impetuoso di un'economia dei servizi e della conoscenza che distribuisce vantaggi e svantaggi secondo logiche incontrollabili dalle forze sociali e politiche che governano la città, da dinamiche migratorie che sconvolgono nel giro di pochi anni la morfologia sociale della popolazione urbana.

La città duale è una città in cui i vantaggi sociali ed economici prodotti dalla nuova centralità acquisita nell'economia globalizzata non si distribuiscono sull'intera popolazione urbana, ma anzi radicalizzano e determinano nuove disuguaglianze, nuove esclusioni. E' dunque una città in cui si crea un gap crescente tra i gruppi sociali e professionali inseriti a pieno titolo, in una posizione dominante, nelle dinamiche dello sviluppo e della competitività urbana, e quei gruppi sociali che restano ai margini delle nuove funzioni nodali oppure che si inseriscono in una posizione di dipendenza e di subordinazione. Una linea di separazione che sempre più nettamente distingue le funzioni e gli interessi connessi al ruolo della città nell'economia globalizzata dalle funzioni e gli interessi connessi con l'uso locale dello spazio urbano. La città duale è una città spaccata in due mondi: uno globalizzato ed uno localizzato, uno immerso nello spazio dei flussi economici e comunicativi, l'altro ancora radicato e cresciuto nello spazio dei luoghi riconoscibili e dotati di peculiarità. Due mondi paralleli, certo, ma dualizzati nel senso che gli imperativi della competitività internazionale tra città e regioni urbane finiscono per funzionalizzare e subordinare al primo mondo le dinamiche e la ricchezza del secondo: lo spazio urbano diventa insieme luogo dell'eccellenza e dell'internodalità e territorio su cui si scaricano, senza particolare cura, i costi sociali ed economici prodotti da queste stesse funzioni. Sviluppo e coesione sociale si scindono nella città duale, interrompendo la correlazione sinergica tra queste due dimensioni che aveva caratterizzato la crescita urbana nell'epoca della metropoli fordista.

È questo, in fondo, l'interrogativo intorno a cui ha girato l'intera riflessione di questo lavoro. Possiamo applicare anche a Milano il modello dualistico che altre letture hanno adottato, con successo, per spiegare l'evoluzione sociale ed economica delle grandi città globali del mondo, come Londra e New York? È questo il sentiero verso cui sembra avviarsi anche la metropoli milanese? Oppure altre letture, altre interpretazioni, sembrano più adeguate?

Le conclusioni interpretative che sembra possibile trarre dalle analisi condotte in questo studio sono principalmente tre, ed indicano nel loro complesso quanto Milano non abbia risolto, attualmente, il nesso tra sviluppo e coesione sociale:

- a) la prima conclusione è che il dualismo urbano costituisce un serio rischio per Milano, di cui sono già visibili alcuni segni concreti; diversamente da quanto

accaduto in passato, oggi coesione e sviluppo sociale possono imboccare traiettorie diverse e potenzialmente contrapposte: tra le esigenze di crescita e di competitività della città e le istanze delle popolazioni locali che abitano ed utilizzano la città possono sorgere forti contrasti; le prime spingono a sottolineare e incentivare fattori di attrattività (come, ad esempio, la flessibilità occupazionale oppure l'esigenza di sviluppare grandi progetti urbanistici che attraggano funzioni pregiate) che hanno ricadute poco significative, o talvolta dannose, sull'abitabilità della città;

- b) la seconda conclusione è che la scissione tra coesione e sviluppo non va interpretata come un destino inevitabile; non solo perché il tessuto sociale della città presenta un grado di diversificazione e di commistione sufficiente ad evitare una forte polarizzazione sociale, ma anche perché sinora l'esclusione e la marginalità sociale hanno colpito settori e spazi abbastanza circoscritti della popolazione, dispiegando un effetto abbastanza limitato sulle popolazioni maggiormente vulnerabili; piuttosto, il rapporto tra coesione e sviluppo costituisce uno dei principali campi su cui verificare quale modello di sviluppo e di crescita la città decide di sviluppare;
- c) la terza conclusione è che una certa connessione tra sviluppo e coesione sociale potrebbe non solo sussistere, ma potrebbe costituire un fattore di attrattività, uno degli ingredienti utili a compiere con successo e senza eccessivi traumi sociali la transizione di Milano in città globale e postfordista. Questo a patto che siano superate sia una visione vincolistica e assistenziale dei temi di coesione sociale, sia una concezione che consideri la coesione sociale come una conseguenza automatica, quasi necessaria, dello sviluppo produttivo.

Vediamo più da vicino quali sono i punti più significativi di tensione tra coesione e sviluppo.

*Le dinamiche del mercato del lavoro* costituiscono il primo punto di tensione tra esigenze di sviluppo e problemi di coesione sociale. Nel decennio '90 Milano perde più di 50.000 posti di lavoro, ma in questa fase accentua ulteriormente il processo di terziarizzazione, concentrando l'occupazione soprattutto nel terziario avanzato e nelle funzioni direttive: nel 2001 gli addetti nei settori dei trasporti e comunicazioni, dell'intermediazione finanziaria, delle attività immobiliari, dell'informatica e dei servizi alla persona rappresentano insieme il 50% dell'occupazione, con un incremento complessivo del 10% (pari a 26.000 addetti) rispetto al 1991. Si sviluppa un'economia della conoscenza di proporzioni simili a quella esistente nelle altre grandi città europee e dotata di una buona dinamica interna di tipo incrementale. Particolarmente forte è l'attrattività di Milano verso le professioni dell'innovazione produttiva ed organizzativa. Alcuni dei punti di maggiore eccellenza di Milano, come la moda e il design, si affermano sfruttando la connessione con le attività industriali di pregio insediate nella regione urbana, creando una fortunata sinergia tra lo sviluppo distrettuale industriale (tessile) e la capacità di Milano di offrire competenze creative e sbocchi per le lavorazioni industriali territoriali. Lo sviluppo di attività economiche connesse alla transizione post-industriale e allo sviluppo della funzione di nodo della rete globale, con connessioni nei territori locali che consentono di sviluppare eccellenze, creano tuttavia tensioni non irrilevanti sul piano della coesione sociale.

Da un lato vengono create *nuove disuguaglianze*. Si assiste ad una polarizzazione crescente tra le nuove professioni inserite nelle attività ad elevata innovazione e le attività lavorative dedite a ruoli di servizio, con caratteristiche forti di temporaneità, atipicità e bassa qualificazione. Se da un lato la quota annuale di nuove assunzioni nel ruolo di dirigenti, impiegati e professioni intellettuali e scientifiche di elevata specializzazione è molto forte (pari al 30% del totale), dall'altro cresce parallelamente l'occupazione anche in settori più tradizionali del terziario (come il settore alberghiero e della ristorazione, o quello dei servizi alla persona), caratterizzati da bassa-media qualificazione, diffusione delle posizioni atipiche, ampio ricorso al lavoro flessibile come principale strategia competitiva, subordinazione del lavoro ad una "logica dell'evento" che finisce col produrre un'ampia precarietà occupazionale. L'aumento del differenziale tra professioni emergenti inserite nel terziario avanzato in posizioni dominanti e lavori impiegatizi a bassa e media qualificazione inseriti in settori tradizionali a maggiore valenza locale, è segnalato chiaramente dalle tendenze salariali degli ultimi anni, che vedono una dinamica positiva dei ruoli dirigenziali (+7%) ed un arretramento pronunciato delle occupazioni terziarie a bassa e media qualificazione (-2%). Una dinamica che – se venisse confermata dai dati reddituali<sup>1</sup> – indicherebbe una certa acutizzazione delle disuguaglianze economiche e sociali.

Dall'altro lato aumenta *la precarizzazione del lavoro*. Nella provincia di Milano gli avviamenti al lavoro degli ultimi anni vedono un'incidenza pari al 60% dell'occupazione a tempo determinato e del lavoro somministrato. Aumentano i contratti brevi, così come quelli di una giornata; ma parallelamente aumentano anche i contratti atipici con durata maggiore di 180 giorni: il sintomo di un utilizzo del contratto atipico in sostituzione di un'occupazione standard. Nel complesso si sviluppa un'occupazione dallo statuto incerto, transitoria anche se inclusa in settori ad elevata qualificazione. Particolarmente difficile ed esposta alla flessibilizzazione appare la situazione occupazionale dei giovani, anche provvisti di una laurea ad elevata specializzazione: che faticano sempre di più ad inserirsi nel mercato del lavoro, che frequentemente (per più del 50% dei casi) trovano un contratto temporaneo oppure una consulenza esterna, il cui stipendio iniziale ha perso di valore in misura significativa (-13%) nel corso degli ultimi anni. Nel complesso, dunque, emerge una tendenza alla precarizzazione degli avviamenti al lavoro, che riguarda occupazioni ad alta e bassa qualificazione, e che colpisce soprattutto le fasce del lavoro giovanile. L'assenza di dati precisi sulle carriere lavorative non consente di valutare quale sia il rischio di intrappolamento nell'occupazione atipica. Tuttavia l'estrema precarizzazione dei primi anni di lavoro implica un generale rallentamento nei processi di inserimento nella vita adulta da parte dei giovani, segnalato non solo dalla loro prolungata permanenza nelle famiglie d'origine ma anche dalla tendenza al posponimento del matrimonio e dell'età del primo figlio.

Terziarizzazione, sviluppo dei servizi del terziario avanzato e dell'economia della conoscenza, elevata attrattività di Milano per le professioni ad elevata qualificazione e

---

<sup>1</sup> Attualmente, sulla base dei dati fiscali, si può calcolare che ben il 32% del reddito prodotto dalla popolazione milanese si concentra nelle mani di una ristretta cerchia di cittadini, che comprende il 5% della cittadinanza residente in città. Per contro, il 52% della popolazione, quella più povera, assorbe soltanto il 15% del reddito complessivo della città. La possibilità in futuro di disporre di dati dinamici consentirà di verificare se questa distribuzione è stabile, se si segnala la tendenza ad una ulteriore polarizzazione dei redditi, oppure se questa si sta riducendo.

specializzazione, ampia flessibilità e dinamicità del mercato del lavoro: tutti ingredienti che, se da un lato esaltano le funzioni di città globale di Milano, dall'altro comportano l'aumento di disuguaglianze e una modifica profonda e strutturale delle condizioni di lavoro. Non mancano in questo quadro i *trade-off*: tra l'esigenza di attrarre sempre di più risorse umane ad elevata qualificazione e la difficoltà di offrire loro condizioni lavorative attraenti e dotate di prospettiva per il futuro; tra l'esigenza di mantenere elevati i livelli di competitività e quella di migliorare la qualificazione del lavoro.

La seconda tensione intercorrente tra coesione e sviluppo riguarda *il crescente contrasto tra la città dei flussi e la città dei luoghi*. Oltre al ruolo privilegiato che Milano ha assunto nel sistema delle transazioni finanziarie e commerciali che si sviluppano a livello globale, oggi documentato da dati e da ricerche di rilievo internazionale, è indubbio che Milano sia oggi caratterizzata anche da importanti flussi di popolazione. L'immagine della città densa e congestionata non deve trarre in inganno. Negli ultimi anni Milano sperimenta un ricambio abbastanza marcato della sua popolazione, soprattutto giovanile: *ai processi di espulsione di una quota elevata delle nuove generazioni nate e cresciute nella città si contrappone l'ampio flusso in entrata della migrazione extracomunitaria*. Due fenomeni che si compensano su un piano meramente statistico, ma che segnalano problematiche nuove, che la città non è attrezzata ad affrontare in modo adeguato.

Milano ha perso, nel decennio 1991-2001, l'8% della popolazione residente. Se non si considerasse l'ingresso della popolazione extracomunitaria, la perdita di popolazione risulterebbe notevolmente più forte. Le uscite dalla città si dirigono in gran parte nella provincia (nel 52% dei casi), anche se sempre di più nei comuni della seconda corona; prevale dunque una mobilità in uscita a breve raggio, da parte di una popolazione che mantiene tuttavia il legame lavorativo con Milano. Alla perdita di residenti si contrappone infatti la forte attrattività lavorativa di Milano: ogni giorno 430.000 persone entrano in città per studiare o lavorare, mentre soltanto 87.000 (un quinto circa) compiono il percorso contrario. Milano offre da lavorare a 131 persone per ogni 100 residenti.

Ad abbandonare la residenza milanese è soprattutto la generazione dei giovani adulti, in coincidenza con la decisione di autonomizzarsi dalla famiglia di origine sulla base di un'occupazione (più o meno stabile) che in gran parte dei casi la tiene comunque ancorata a Milano. Escono infatti i giovani (25-34 anni e 35-44 anni) in fase di strutturazione della loro vita indipendente, spinti da esigenze abitative. L'andamento del mercato abitativo non lascia d'altronde grandi alternative: la diffusione della proprietà della casa (che interessa oggi circa il 60% della popolazione milanese), se da un lato indica un grado elevato di stabilizzazione e di patrimonializzazione delle famiglie milanesi, dall'altro lato segnala una contrazione del mercato dell'affitto, che interessa ormai soltanto il 34% delle famiglie, di cui metà circa dispone di un alloggio di edilizia sociale. Di fatto, i ristretti margini dati dalla questione abitativa apre la strada ad una "migrazione forzata" che porta ogni anno il 6% della popolazione milanese in età 25-34 anni ad abbandonare la residenza a Milano per trasferirsi in un'area collocata ad un raggio di 20-60 chilometri dalla città di origine.

Per contro, proprio dai giovani proviene una domanda di radicamento a Milano che trova sinora risposte alquanto parziali. È quella degli studenti universitari. Dei 175.000 studenti

universitari che frequentano gli atenei milanesi (che offrono attualmente 23 facoltà e ben 375 corsi di laurea), il 20% è rappresentato da residenti a Milano, il 55% da pendolari (residenti a meno di 90 minuti da Milano) e il 25% (43.000 persone) da studenti fuori sede.. Gli studenti stranieri sono soltanto 4.000, pari al 2% degli studenti iscritti, una percentuale che non fa onore ad una città che pretende di essere globale. Particolarmente critica è la situazione degli studenti fuori sede, che rappresentano un flusso futuro potenziale di offerta di lavoro ad elevata qualificazione, e che è attratta, a torto o a ragione, dalla qualità della formazione universitaria milanese. Si stima infatti una domanda abitativa potenziale di studenti universitari non residenti a Milano di 50.000 alloggi, tra fuori sede e pendolari. Per contro l'offerta abitativa a basso costo per questo target è esigua: pochi i posti offerti dalle istituzioni (3000 posti presso l'ISU, cui si possono aggiungere i 2200 posti presso i collegi diocesani e i 350 messi a disposizione da fondazioni private) e ferocemente discriminante il mercato degli affitti. Una domanda di stanzialità, dunque, che non viene incrociata dall'offerta esistente.

Il graduale dissanguamento demografico cui è sottoposta la popolazione dei giovani adulti milanesi è contrastato, d'altra parte, dal massiccio ingresso di una popolazione immigrata che, ironicamente, ha un profilo di età del tutto simile a quello della popolazione in uscita. A Milano si stima la presenza di quasi 200.000 immigrati (193.000 secondo l'Ismu), cui si aggiungono altri 170.000 immigrati residenti nella provincia. Il flusso di iscrizione annuale all'anagrafe è di 35.000 persone nuove ogni anno ed è sufficiente a rendere positivo il saldo migratorio complessivo. L'immigrazione straniera consente dunque un riequilibrio demografico parziale, contribuendo a moderare la corsa all'aumento dell'età media della popolazione milanese e ad aumentare il tasso di natalità (vedi oltre su questo aspetto).

Negli ultimi anni ci sono due fatti nuovi. Il primo è rappresentato dall'aumento notevole del flusso migratorio femminile. Un fenomeno che produce un forte effetto di stabilizzazione sulla popolazione immigrata, in un doppio senso: da un lato ripristina l'equilibrio di genere all'interno di questo gruppo di popolazione (le donne arrivano oggi a rappresentare il 45% della popolazione immigrata, anche se il peso dei due generi varia a seconda della provenienza) e dall'altro è funzionale all'aumento dei ricongiungimenti familiari. La seconda novità è l'aumento della quota costituita dalla popolazione immigrata di seconda generazione e di quella delle famiglie stabilizzate in termini abitativi, ovvero dotate di un alloggio privato regolare. Oggi il 55% delle famiglie immigrate ha una casa tramite un contratto regolare e la percentuale è in crescita costante ogni anno. Il 13% ha la casa di proprietà.

A fronte di questi fatti positivi sta un inserimento nel mercato del lavoro ancora dominato da occupazioni a bassa qualificazione, con una forte componente di lavoro irregolare (il 17%). Anche il profilo reddituale della popolazione immigrata segnala il rischio di una segregazione economica e occupazionale: dai dati fiscali emerge come il reddito medio dichiarato dagli immigrati collocati nelle fasce d'età centrali per il lavoro (30-34 anni e 35-44 anni) sia esattamente la metà di quello dei loro coetanei nati e vissuti in Italia. Anche la pressione del problema abitativo, nonostante i segnali di miglioramento, resta forte: le domande di edilizia sociale fatte da stranieri costituiscono ormai il 36% dell'ammontare complessivo. In altri termini, la popolazione immigrata pone problemi importanti di

inserimento sociale, per la quale la struttura occupazionale e insediativi della città appare ancora profondamente inadeguata. Si tratta, d'altra parte, di una popolazione funzionale alla città, sia per l'attività lavorativa che vi svolge, sia per il riequilibrio demografico che vi opera.

Nel complesso, dunque, Milano si rivela ancora terra di flussi. Una dinamica che interessa soprattutto la popolazione dei giovani adulti e che vede in atto un processo di sostituzione dei giovani adulti autoctoni con quelli provenienti dai paesi extracomunitari. Dinamiche spontanee, ma che rivelano tensioni e problemi. Da un lato l'assenza di una risposta urbana al problema abitativo, che costringe all'emigrazione forzata una quota rilevante dei giovani milanesi. Dall'altro le difficoltà dell'inserimento lavorativo e, di nuovo, abitativo dei nuovi arrivati, costretti ad assumere una collocazione marginale e spesso profondamente svantaggiata.

Il contrasto tra le dinamiche di radicamento nei luoghi (a cominciare dal fissare un luogo di abitazione stabile) e quelle di flusso è dunque rilevante, e segnala come Milano rischi di non governare entrambi i flussi di cui è protagonista: smarrendo la capacità di mantenere ed attrarre i giovani autoctoni che intendono investire professionalmente nella città, e integrando in modo subordinato e marginale le popolazioni di provenienza esterna.

Il terzo e ultimo punto di tensione è rappresentato dal *progressivo trade off esistente tra le funzioni di produzione e quelle di riproduzione sociale svolte dalle famiglie*: una tensione che si esprime attraverso un crescente sovraccarico di funzioni e di compiti sulle famiglie milanesi. Il problema presenta due versanti: quello connesso all'invecchiamento della popolazione e quello connesso alla scarsa natalità.

Che Milano sia una città che invecchia costituisce ormai un fatto riconosciuto unanimemente. Gli over 65 rappresentano il 23% della popolazione nel 2001, mentre gli over 75 sono ormai il 10%. Se confrontiamo gli over 65 rispetto alla popolazione in età 15-64 anni, si trova una percentuale del 31%: significa che gli anziani sono un terzo dell'intera popolazione attiva milanese. Il rapporto tra over 65 e under 15 è di 2:1 (mentre è circa 1:1 nei comuni della prima e seconda corona).

Alla base del forte invecchiamento della popolazione milanese stanno diversi fenomeni: l'aumento della speranza di vita (2 anni in più nel corso degli anni '90; le donne milanesi hanno una speranza di vita media di 82 anni, gli uomini di 76 anni), la forte caduta della natalità (su cui torneremo oltre), l'espulsione dalla città dei gruppi sociali più giovani.

Se da un lato la diffusa popolazione anziana costituisce una risorsa di rete importante nella fase iniziale di costituzione delle nuove famiglie, l'invecchiamento porta con sé varie e profonde problematiche. Innanzitutto la solitudine: il 30% delle persone anziane vive da solo (il 45% delle donne over 65; ma ben il 40% degli over 75). La forte intensità delle relazioni intergenerazionali, sostenuta dall'elevata propensione alla prossimità residenziale tra genitori e figli, che sinora ha ridotto l'isolamento e la potenziale segregazione di questa popolazione, soprattutto dei grandi anziani, (il 10% delle persone over 65 vive nello stesso condominio di un figlio, il 26% vede un figlio ogni giorno), si va d'altra parte riducendo di fronte alla mobilità residenziale delle nuove generazioni e alla maggiore propensione femminile all'occupazione.

Il problema più drammatico, su cui il rapporto ha concentrato l'attenzione, è quello della non autosufficienza. In generale si può stimare che la non autosufficienza interessi il 10% della popolazione over 65 (un terzo oltre gli 85 anni), ovvero 28.000 cittadini milanesi. A fronte di questo ampissimo bisogno di assistenza, quali risorse di cura sono disponibili? Il ricorso alle reti familiari è elevatissimo, interessando 7-8 soggetti non autosufficienti su 10. Ma la tenuta della rete familiare è oggi più che mai in discussione: il *caregiving* è oggi assicurato da donne in età 50-59 anni, una fascia di popolazione sempre più attiva sul mercato del lavoro (le donne di 50-59 anni che sono attive passano dal 30% al 45% nel decennio '90) e investita da crescenti responsabilità familiari nei confronti dei figli e/o dei nipoti. La loro attività di *caregiving*, anche senza considerare la propensione soggettiva, sarà sempre più divisa con il lavoro e l'accudimento di figli e nipoti.

E i servizi pubblici? I servizi socio-sanitari offerti ai soggetti non autosufficienti sono abbastanza diffusi in Lombardia (in relazione a quanto accade nel resto d'Italia), con un tasso di copertura dell'Assistenza domiciliare integrata del 4,7% e delle RSA del 2,6%. A Milano la copertura assicurata da questi servizi è tuttavia notevolmente inferiore e largamente inadeguata. Inoltre la diffusione recente di servizi pubblici monetizzati (in forma di assegni di cura e di voucher) lascia ai cittadini e alle famiglie l'onere di organizzare la cura. L'ampio gap esistente tra la domanda di servizi e l'offerta pubblica viene così colmato da un crescente ricorso a servizi privati di vario tipo, rappresentati soprattutto dall'assunzione di assistenti familiari individuali (le cosiddette "badanti"). Si stima che a questa soluzione ricorra almeno il 16% delle famiglie con anziani non autosufficienti.

È su questo punto che il problema assistenziale della cura incrocia quello relativo alla crescita di un mercato privato dei servizi alla persona. Il decennio novanta ha visto l'aumento notevole dei lavoratori di cura impegnati in servizi alla persona forniti da enti privati (+67% nel decennio '90) e il calo di quelli impegnati in enti pubblici (-5%): se nel 1991 gli operatori pubblici erano la grande maggioranza (71%), oggi prevalgono gli operatori privati. Dal canto loro, gli assistenti individuali sono in rapida crescita, pur scontando un mercato del lavoro ampiamente sommerso (il tasso stimato di irregolarità è pari al 64% ed è in aumento ulteriore negli ultimi anni). Volendo ricostruire le dimensioni di questo mercato privato, si stima che gli assistenti familiari regolari siano a Milano 53.000, mentre gli operatori nei servizi organizzati siano 23.000 (10.000 nel pubblico e 13.000 nel privato). Ben il 49% delle donne immigrate occupate opera in questo settore.

Al crescente bisogno assistenziale e alla crisi di sovraccarico delle famiglie sta dunque rispondendo la crescita di un nuovo settore produttivo, che contribuisce sia direttamente (procurando posti di lavoro) sia indirettamente (procurando la possibilità per le donne occupate di esternalizzare la cura dei parenti non autosufficienti) ad elevare il tasso di occupazione femminile della città, oltre che ad offrire un'opportunità di inserimento sociale e lavorativo per decine di migliaia di donne immigrate.

Senonché le condizioni contrattuali e lavorative degli addetti all'assistenza sono particolarmente difficili: frammentazione contrattuale per i lavoratori organizzati, con tendenza a salari bassi e modeste progressioni di carriera; e forte incidenza del lavoro nero nelle collaborazioni individuali. Nel complesso, il rischio è che la forte etnicizzazione di questo settore produttivo contribuisca alla creazione di un'occupazione segregata,

costretta dalla debolezza dell'offerta di lavoro extracomunitaria ad accettare condizioni di lavoro particolarmente svantaggiose. Anche il settore della "cura organizzata" (prestata attraverso cooperative sociali, enti privati, ecc.) rischia di uscire impoverito, subendo la concorrenza del mercato sommerso della cura e il conseguente abbassamento del costo del lavoro. La diffusione di un'offerta privata individuale, se da un lato soddisfa un bisogno sempre più diffuso nella popolazione, dall'altro potrebbe così frenare lo sviluppo di un mercato del lavoro organizzato, in grado di assicurare condizioni adeguate di lavoro ai prestatori d'opera e una qualità accettabile e garantita dei servizi per i cittadini non autosufficienti.

Veniamo al tema della fecondità. A Milano l'indice di fecondità segnala una modesta ripresa a partire dal 1996, passando da 0,96 a 1,28 figli per donna in età fertile. L'aumento sembra determinato non da una maggiore possibilità di conciliazione tra figli e lavoro, ma principalmente dall'apporto della popolazione immigrata: oggi i figli nati da genitori immigrati rappresentano quasi il 30% sul complesso delle nascite nell'arco di un anno. Sul fronte delle donne italiane, non mancano gli elementi che segnalano la maggiore difficoltà delle donne milanesi che lavorano ad avere figli. Basti osservare che il tasso di fertilità delle donne occupate è notevolmente più basso di quello delle donne non occupate, anche controllando per la loro età: a 30-34 anni le donne occupate hanno 0,46 figli per donna, mentre le non occupate hanno 1,29 figli per donna; a 35-39 anni il tasso di fertilità è 0,99 per le donne che lavorano e 1,53 per quelle che non lavorano. Si segnala dunque un forte *trade off* tra un obiettivo economico (l'aumento dell'occupazione femminile) e un importante traguardo sociale (la scelta genitoriale e il conseguente aumento della fertilità). Le difficoltà riproduttive delle donne che lavorano sono determinate da un complesso di fattori sia economici che culturali. In estrema sintesi (rinviando al capitolo specifico per un'analisi dettagliata) le cause principali sembrano essere: la tendenza al posponimento crescente degli eventi di passaggio della vita (la distanza tra età del lavoro e dell'unione da un lato, ed età del primo figlio dall'altro aumenta molto, raggiungendo oggi almeno 3-4 anni); una scarsa condivisione delle responsabilità parentali da parte dei padri (le coppie con figli sono caratterizzate da una forte asimmetria dei ruoli; la simmetria è infatti, paradossalmente, più diffusa nelle coppie che non hanno figli); la scarsa diffusione del *part-time* e la sua debole finalizzazione ad obiettivi di conciliazione figli/lavoro (il *part-time* interessa a Milano solo il 9% degli occupati, un livello notevolmente inferiore a quello esistente in altre città europee); un aumento della flessibilità sul lavoro che tuttavia non sembra favorire la maternità a causa del dilatarsi dei tempi di lavoro e del portato di incertezza e difficoltà progettuali (gravi soprattutto per le donne con bassa qualificazione, modesto reddito di partenza, scarsa dotazione di capitale sociale); una copertura ancora limitata, per quanto di dimensioni non disprezzabili, dell'offerta di asili nido (gli asili pubblici assorbono il 18% dei bambini in età 0-2 anni; a questi si aggiungono i nidi privati, che rappresentano attualmente un quarto/un quinto dell'offerta complessiva).

Nel complesso, i problemi di gestione della prima infanzia e quelli dell'invecchiamento mostrano come le trasformazioni sociali ed economiche in corso (l'invecchiamento, il nuovo ruolo assunto dalla donna, la flessibilità lavorativa) stiano ridisegnando a fondo le

modalità attraverso cui le famiglie organizzano il loro funzionamento quotidiano. Al tradizionale sistema fondato sull'internalizzazione delle funzioni di accudimento e di cura, si va sostituendo un ricorso più pronunciato al mercato dei servizi privati, che a loro volta vengono combinati, secondo mix variabili, con le risorse ancora disponibili all'interno della rete familiare. Il passaggio al mercato privato, d'altra parte, pone nuovi problemi: da un lato problemi di solvibilità per le famiglie con reddito scarso e, dall'altro, problemi di fiducia e di tutela nella misura in cui la produzione di un bene fiduciario come la cura viene affidata alle logiche spesso opportunistiche e difficilmente controllabili del mercato. I temi della regolazione pubblica, oltre a quelli della promozione dell'offerta, diventano dunque centrali: giacché non si tratta soltanto di allargare e pluralizzare l'offerta, ma anche di garantire forme di garanzia e di tutela per i soggetti che, in questo nuovo mercato privato, occupano una posizione subalterna: siano essi gli anziani soli oppure i lavoratori della cura costretti spesso a lavorare in condizione di precarietà e spesso di illegalità.

Emergono dunque tre punti di tensione tra coesione e sviluppo: la difficoltà di coniugare l'esigenza di competitività delle imprese milanesi con un miglioramento complessivo delle condizioni di lavoro e un contenimento delle disuguaglianze sociale ed economiche; l'incapacità di Milano di assicurare un equilibrio tra flussi in entrata e flussi in uscita in modo tale attrarre e stabilizzare le risorse umane più pregiate e assicurare un migliore equilibrio demografico e territoriale; lo scarto che si produce tra la crisi di sovraccarico di cui soffrono le famiglie e lo sviluppo di un mercato privato dei servizi che non è in grado di assicurare servizi affidabili e occupazione di buona qualità. Problemi che si pongono all'incrocio tra obiettivi di sviluppo economico e di miglioramento della qualità della vita della popolazione milanese. In cui il versante sociale si incrocia e si innesta su quello economico, e viceversa.

Quale sviluppo economico aspetta Milano se il livello delle disuguaglianze economiche aumenta ancora e cresce una precarietà occupazionale che impedisce, soprattutto alle giovani generazioni, di progettare un futuro stabile e promettente in questa città? Cosa accade ad una città in cui la crisi del ceto medio e l'aumento del rischio di povertà accentuano i problemi di integrazione sociale anche di gruppi sociali tradizionalmente garantiti? Quale sviluppo in assenza di una capacità attrattiva che riesca a stabilizzare nella città le risorse umane più promettenti, quelle che Milano attira per i servizi formativi e le opportunità di impiego che garantisce ma che molto spesso non è in grado di fermare e radicare nella città? E infine: quale sviluppo può attendersi una città che, invecchiando, sovraccarica sempre di più le famiglie senza offrire strumenti e politiche sufficienti di conciliazione di lavoro e cura/accudimento, e che affida la cura della sua popolazione più fragile all'espansione di un mercato privato in gran parte sommerso e per nulla regolato?? Le visioni che prevalgono allorché si considerano questi temi oscillano spesso tra due estremi.

Da un lato si ritiene che i problemi sociali qui segnalati (la precarietà occupazionale, l'aumentato rischio di povertà, le difficoltà di stabilizzazione in città per le giovani generazioni, i problemi di cura delle famiglie, ecc.) costituiscano un costo collettivo pressoché inevitabile, ma che potrà essere ridotto quasi automaticamente affidandosi alle

dinamiche di sviluppo e di crescita della città. Sottostante è l'idea che si tratti di disagi temporanei, connessi ad una fase di cambiamento accelerato che crea squilibri e disagi facilmente risolvibili se la maggiore competitività della città consentirà in futuro di disporre di risorse aggiuntive. Senonché, come si è mostrato, molti dei problemi considerati sono destinati ad assumere in futuro una dimensione ancora maggiore, spinti dalla flessibilizzazione crescente della produzione, dall'invecchiamento demografico, dai flussi migratori. Molte delle questioni poste, inoltre, condizionano da vicino la crescita stessa della competitività: basti considerare, ad esempio, il tema dell'attrattività delle risorse umane, ma anche quello del rapporto tra cura e occupazione femminile, o ancora quello del rapporto tra equità e sviluppo.

Dall'altro lato si offre grande considerazione ai problemi sociali, ma si attribuisce l'intera responsabilità ad un modello di sviluppo che subordina le esigenze di qualità della vita della città agli imperativi della competitività globale. Si rivendica di conseguenza un cambiamento di prospettiva, che ponga al centro i bisogni locali attraverso servizi dedicati alla cittadinanza, ampie strategie di controllo dei flussi migratori e di contenimento della criminalità, ripristino dei valori identitari delle comunità, forme di tutela dell'economia locale, e via dicendo. Una visione che coglie nel segno allorché indica come critica la scarsa attenzione dedicata ai luoghi e alle condizioni della loro abitabilità, ma che rinuncia a confrontarsi con le sfide della società globale, e soprattutto sottovaluta l'intreccio esistente tra problemi locali e dinamiche globali. Il richiamo alla comunità locale rischia così di trasformarsi più nella difesa ingenua e nostalgica di una tradizione in buona parte superata, che la tematizzazione di aspetti importanti ignorati o sottovalutati dalle politiche locali.

In queste visioni contrapposte, dunque, coesione e sviluppo costituiscono due dimensioni indipendenti, quasi contrapposte una all'altra. Nella prima prospettiva la priorità è assegnata alla crescita economica, che non deve essere bloccata oppure ostacolata da politiche di coesione eccessivamente regolative o sottrattive di risorse finanziarie. Nella seconda prospettiva la coesione viene al primo posto ma in una visione difensiva e contrapposta alla capacità di Milano di sviluppare la sua vocazione internazionale. Due visioni opposte ma che convergono intorno alla medesima conclusione: quella di scindere gli obiettivi economici da quelli sociali, di separare l'attenzione ai problemi sociali della città da quelli della sua competitività internazionale. Due visioni, dunque, che in modi diversi accreditano l'idea che Milano stia assumendo sempre più la fisionomia propria di una città duale, polarizzata tra funzioni e popolazioni centrate sullo sviluppo e altre funzioni e altre popolazioni ancorate ad un tessuto sociale locale sempre più deprivato e segregato.

Eppure, come si è mostrato, coesione e sviluppo hanno un forte intreccio, che nessuna visione semplificativa può nascondere. Come rimettere al centro il tema del rapporto tra queste due dimensioni ineliminabili della città? Il dualismo urbano costituisce in effetti una delle possibili traiettorie di sviluppo di Milano. Le tensioni poste sotto osservazione in questo rapporto sono reali, e sollevano interrogativi sulla possibilità di armonizzare obiettivi di crescita ed obiettivi di qualità sociale. Si tratta di dinamiche difficili da intercettare con le politiche, per alcuni versi inevitabili (si pensi al flusso migratorio,

oppure all'invecchiamento), che tuttavia interferiscono non poco con la capacità di Milano di sviluppare la sua competitività economica. Una città capace di offrire ai suoi cittadini le condizioni di equità e di stabilità sociale ed economica necessarie per poter sviluppare progetti di carriera e di vita affettiva dentro la città stessa, in grado di attrarre e valorizzare le migliori risorse umane offrendo loro una qualità di vita pari alle opportunità professionali esistenti, capace di evitare che la segregazione e l'esclusione sociale possa caratterizzare la vita di interi quartieri posti all'interno dei suoi confini, è una città in grado di vincere meglio, in modo più stabile ed equilibrato, la sfida della competitività.

Questo intreccio virtuoso non è scontato, ma è ancora perseguibile. Esso non si crea spontaneamente. Richiede invece uno sforzo della volontà, un'azione intenzionale da parte dei diversi soggetti pubblici che operano nella *governance* politica ed economica della città. A patto, tuttavia, che si attui un rovesciamento della prospettiva sin qui dominante. Non leggere più la coesione sociale in contrapposizione con gli obiettivi di sviluppo ma cercare punti di contatto e di possibile sinergia.

L'approccio che si propone si fonda su un passaggio di paradigma: concepire le politiche di coesione sociale come *un investimento sociale* e non come un semplice costo. Si tratta cioè di assumere come obiettivo delle politiche di coesione sociale non solo la socializzazione dei rischi individuali, ma anche la rimozione degli ostacoli attuali allo sviluppo economico della città. Molti di questi ostacoli, come abbiamo spiegato, hanno origine in problematiche sociali di evidente impatto economico: i crescenti squilibri demografici, le disuguaglianze nell'accesso al lavoro tra uomini e donne, i rischi di impoverimento, l'intrappolamento nei lavori flessibili, le rigidità del mercato abitativo che spingono le nuove generazioni ad abbandonare Milano, il difficile inserimento sociale della popolazione immigrata, la solitudine della popolazione anziana, e via dicendo. Tali problemi possono essere trattati secondo due logiche diverse: come costo necessario di un certo modello di sviluppo, da sopportare dedicandovi un intervento motivato da logiche umanitarie o di equità sociale; oppure come un insieme di vincoli allo sviluppo da ridurre attraverso *un investimento sociale ad elevato rendimento futuro*, i cui costi e benefici vanno dunque proiettati sul medio-lungo periodo, riguardando la futura configurazione degli equilibri sociali ed intergenerazionali della città.

Spostandosi da una logica esclusivamente protettiva (pur riconoscendo legittimità e necessità a politiche finalizzate a ridurre le iniquità sociali e a combattere la povertà e l'esclusione sociale) ad una logica di *investimento sociale*, è chiaro che le politiche di coesione sociale sono chiamate, al pari di altre politiche pubbliche, ad *identificare e produrre un dividendo sociale*, un insieme di vantaggi che si proiettano sull'intero sistema sociale e produttivo, creando le premesse per una crescita maggiore e più equilibrata. Il rapporto ha individuato quali sono i punti di maggiore tensione tra coesione e sviluppo, e ha chiarito quali sono i possibili impatti negativi di tali tensioni. Alla soluzione di queste tensioni si associano così vantaggi positivi, che delle politiche di coesione sociale potrebbero conseguire.

Si è considerato il crescente squilibrio demografico che interessa la popolazione milanese, compressa dall'invecchiamento e dalla contemporanea riduzione della natalità, ma anche

dalle sempre più diffuse difficoltà inerenti la costituzione di nuove famiglie: problematiche di sicuro impatto urbano, portatrici di fragilità che investono progressivamente sia le generazioni più anziane, supportate da reti familiari sempre meno dense, sia le nuove generazioni, costrette ad una lunga fase di sospensione e di incertezza che impedisce non solo il radicamento territoriale, ma anche lo sviluppo di chiari progetti lavorativi, familiari, abitativi. Una politica di investimento sociale potrebbe qui assumere diversi obiettivi positivi, oltre a quelli inerenti la soddisfazione dei bisogni assistenziali: la crescita dell'occupazione nel settore dei servizi, una ulteriore incentivazione alla crescita del tasso di attività femminile in congiunzione con un aumento del tasso di natalità, un'inversione della tendenza delle nuove generazioni ad abbandonare la città.

Si sono considerati la crescita delle disuguaglianze economiche e dei dualismi sociali, l'intrappolamento in lavori flessibili e a basso salario di molti giovani, le ambiguità derivanti dall'ampia disponibilità di una manodopera a basso costo di origine extracomunitaria, la polarizzazione sociale emergente in un contesto urbano, come quello milanese, tradizionalmente caratterizzato da un tessuto sociale misto ed eterogeneo, privo di diffusi processi di segregazione sociale e territoriale: problematiche che già in passato hanno caratterizzato fasi di intenso cambiamento del sistema produttivo, ma che oggi assumono un carattere più strutturale che congiunturale, e per le quali le forme tradizionali di ammortizzazione sociale (come la famiglia) appaiono meno capaci di garantire transizioni protette e al riparo dalla povertà o dall'esclusione sociale. Una logica di investimento sociale, anche su questo punto, assume diverse valenze positive: sostenere la domanda e i consumi dei milanesi, sostenere la qualificazione professionale delle nuove generazioni e della popolazione immigrata, superare l'imbuto esistente tra flessibilità lavorativa e rigidità del mercato abitativo offrendo alle nuove generazioni più chance di investimento nel loro futuro, sia professionale che familiare.

Si sono considerate, infine, le difficoltà di radicamento sul territorio milanese delle nuove generazioni, spesso costrette a spostare la residenza sempre più lontano dalla città e a sobbarcarsi una pesante e ingombrante mobilità quotidiana per mantenere il legame lavorativo con Milano: un problema che ostacola lo sviluppo delle competenze, appesantisce le carriere formative e lavorative, deprime la mobilità sociale, contribuendo alla scarsa competitività del tessuto produttivo urbano. Anche su questi temi la logica dell'investimento sociale ha riflessi positivi: nell'attrarre i migliori talenti a Milano ed offrire loro possibilità di radicamento nel territorio urbano, nello stimolare maggiore competitività per l'accesso ai ruoli più qualificati, nel favorire lo sviluppo di un settore moderno dei servizi alla persona.

Non mancano dunque le ragioni per sviluppare azioni capaci di stringere in un legame sempre più stretto e necessario coesione sociale e possibilità di sviluppo e di crescita della città. A partire dal riconoscimento di questo nesso, nascono nuove sfide per Milano, che insieme compongono una sorta di *nuova agenda per Milano*. Vediamo quali sono i punti principali di tale agenda.

*Equità e sviluppo*: a Milano la diffusione di occupazioni flessibili a bassa qualificazione e l'emergere di forti differenziazioni salariali e reddituali contribuiscono sia alla vulnerabilità materiale di una quota crescente di ceto medio, sia alla diffusione del rischio

di povertà e di esclusione sociale. Entrambi gli aspetti del problema – la polarizzazione sociale e la precarizzazione dell'occupazione dipendente – rischiano di ostacolare lo sviluppo di un'economia realmente competitiva: entrambi i fenomeni deprimono l'investimento nelle risorse umane e nelle competenze, ostacolano la partecipazione dei lavoratori all'impresa, abbassano il livello delle aspettative individuali di crescita e quello collettivo dei consumi. Oltre ad un ridisegno complessivo delle forme di tutela del lavoro, politiche locali fondate su una logica di investimento sociale possono essere elaborate e adottate se queste non si presentano come una forma di sussidio e di protezione, ma come opportunità per l'investimento formativo e per adottare strategie di riqualificazione professionale. Si tratta dunque di sviluppare anche a Milano – recependo orientamenti ed esperienze già diffuse in Europa – *politiche fondate sull'attivazione sociale ed occupazionale dei lavoratori*. Un possibile terreno concreto è quello delle azioni di riqualificazione professionale rivolte ai lavoratori over 40 in difficoltà sul mercato del lavoro, finalizzate al loro reinserimento professionale. Più in generale, si tratta tuttavia di operare un riorientamento delle politiche attive del lavoro in una prospettiva che guarda ai temi della precarietà e della flessibilità e non solo a quelli dello svantaggio sociale, così come tradizionalmente viene considerato.

Un secondo fronte riguarda lo sviluppo di *azioni innovative che favoriscano l'accesso alla casa da parte dei giovani*, attraverso nuovi strumenti che consentano di armonizzare la condizione di flessibilità occupazionale con la possibilità di una stabilizzazione abitativa: un programma di sviluppo dell'accesso alla prima casa, il lancio e la promozione di forme di affitto agevolato per giovani, e via dicendo. Il punto in questione è che si tratta di evitare che con la precarizzazione del lavoro si cumulino altri possibili svantaggi, a cominciare dalla difficoltà di guadagnare autonomia e di radicarsi sul territorio urbano. Più che la precarietà in sé, infatti, conta se questa diviene un ostacolo rilevante al dispiegarsi di strategie individuali più ampie, bloccando l'emancipazione dalla famiglia d'origine, ritardando le scelte affettive e procreative, fragilizzando il legame con il territorio e con le reti di prossimità entro cui si vive.

*Conciliare luoghi e flussi*. Milano stenta a governare i propri flussi di popolazione, siano essi in entrata o in uscita. Da un lato perde o mantiene in una situazione abitativa precaria un'ampia popolazione giovanile che, pur lavorando o studiando a Milano, non trova stabili soluzioni abitative compatibili con il reddito disponibile all'interno della città. Dall'altro attrae una popolazione di giovani adulti immigrati che sconta forti difficoltà a stabilizzare casa e lavoro pur abitando nella città. In questa prospettiva le politiche maggiormente adottate sono quelle centrate su obiettivi di controllo e di sicurezza urbana. Esse, pur rispondendo ad un'esigenza diffusamente avvertita, sono prettamente politiche di spesa, dirette a contenere ed espellere le fenomenologie considerate più dannose per la convivenza urbana. Spostare l'attenzione sull'investimento sociale significa in questo caso considerare innanzitutto l'attrattività di Milano verso le risorse umane pregiate che spesso sono catalizzate da opportunità formative e lavorative esistenti nella città, ma che stentano a fare di Milano un luogo stabile di lavoro e di residenza. Per attrarre e radicare gli studenti e i professionisti che portano talenti ed eccellenze, Milano deve migliorare l'offerta abitativa, offrire servizi che consentano di conciliare figli e lavoro, deve

incentivare il miglioramento della qualità didattica e dell'attrattività delle università milanesi (sinora poco competitive sul mercato formativo europeo).

In secondo luogo, si tratta di sviluppare misure finalizzate alla stabilizzazione di quei lavoratori extracomunitari che svolgono funzioni economiche preziose nell'area urbana, a cominciare da quelle presenti nell'economia dei servizi di cura. Si tratta quindi di promuovere politiche più coraggiose di inserimento lavorativo e abitativo dell'immigrazione, sviluppare strumenti di promozione dell'imprenditorialità etnica, migliorare l'offerta di qualificazione e riqualificazione riducendo i rischi di intrappolamento entro mercati del lavoro segregati.

*Conciliare occupazione e cura.* Le difficoltà di conciliazione tra l'esigenza delle famiglie di disporre di due redditi e i bisogni di cura e di accudimento da parte delle popolazioni più fragili (prima infanzia e anziani), accresciute dall'invecchiamento demografico e dall'aumento del tasso di attività femminile sino alla soglia-obiettivo del 60% posta dal Patto europeo di Lisbona, segnalano un punto di particolare frizione tra coesione e sviluppo, che sembra risolversi spontaneamente attraverso un allargamento del ricorso ad un mercato fortemente etnicizzato e poco qualificato della cura individuale, e la crescita di un'offerta privata di asili nido. Se i temi della cura e dell'assistenza sono interpretati sotto l'unico spettro del procurare una protezione sociale alla popolazione maggiormente a rischio, è difficile sottrarsi all'idea che si tratti di un costo sociale per la collettività, per quanto più che giustificato sul piano del diritto e della morale. Tuttavia va considerato che le stesse politiche, a certe condizioni, possono essere interpretate come investimenti sociali: se esse favoriscono nel medio periodo l'occupazione femminile, ma soprattutto se esse si fondano sulla costruzione di un settore più qualificato e professionalizzato di attività di cura.

Le nuove forme di organizzazione familiare non consentono sicuramente, per il futuro, una internalizzazione dei compiti di cura di dimensioni e continuità pari al passato. Si pone quindi il tema di quali forme di esternalizzazione della cura dovranno essere create per rispondere alla crescita del bisogno di cura e di accudimento. La risposta attuale – costituita dall'espandersi dell'offerta privata a costi di mercato per la prima infanzia e dall'ampio dispiegarsi del mercato sommerso della cura per gli anziani – appare per diversi versi inadeguata: non garantisce occupazione regolare, rischia di bloccare i lavoratori di questo settore in un mercato del lavoro segregato, deprime la qualità dei servizi pubblici, non offre forme di tutela pubblica nei confronti dei cittadini più indifesi. Una politica locale finalizzata alla costruzione di un mercato dei servizi che garantisca una qualità socialmente accettabile costituisce, in questo quadro, una strategia utile sia a rispondere al bisogno di chi richiede di essere assistito, sia alle esigenze dei lavoratori e delle imprese che offrono servizi. In questa chiave si pongono anche le misure volte al rilancio dei servizi di prossimità, ovvero di attività di servizio che, organizzate su scala locale, sono in grado di offrire la necessaria flessibilità e adattabilità alle esigenze della popolazione anziana e di quella infantile, i due gruppi di popolazione maggiormente radicati nel territorio locale.

Su un altro versante, maggiori opportunità di conciliazione lavoro/cura consentirebbero non solo di salvaguardare i buoni risultati ottenuti a Milano per quanto riguarda

l'occupazione femminile, ma anche di contribuire, con un migliore tasso di natalità, ad un parziale riequilibrio demografico (ma anche, e soprattutto, a soddisfare un'esigenza di maternità che dai dati sembra alquanto diffusa e spesso frustrata). Tra le misure di conciliazione, valgono senz'altro quelle finalizzate a migliorare la simmetria dei ruoli all'interno delle coppie di genitori, ma contano soprattutto quelle volte ad incentivare e sostenere il part time femminile: una misura che meglio, e più esplicitamente di altre, sembra sostanziare l'idea di una coniugazione tra coesione e sviluppo. Una misura poco utilizzata nel mercato del lavoro milanese, e che non si traduce automaticamente in una migliore conciliabilità di lavoro e accudimento. All'incentivazione del part time potrebbero allora essere accostate misure (relative, ad esempio, ai congedi parentali, o alle modalità di definizione del tempo di lavoro concordate tra impresa e lavoratrice) che nel loro complesso possono migliorare la conciliabilità.

L'individuazione dei temi in agenda non è naturalmente che il punto di partenza da cui trarre indicazioni sufficienti a motivare lo sviluppo di un'attenzione più concentrata che in passato sull'intreccio tra coesione e sviluppo. Lo scopo di queste pagine è quello di indicare un tema, sostenerlo sulla base dei dati e delle informazioni disponibili, ipotizzare alcuni percorsi possibili di intervento concreto. Resta tuttavia un'indicazione di metodo, che non è irrilevante. Chi dovrebbe assumere come proprio l'obiettivo di gettare un ponte tra coesione e sviluppo? Quali attori sono potenzialmente coinvolgibili nel processo?

In passato l'armonizzazione tra coesione e sviluppo è stata affidata ad un ampio e forte compromesso sociale: da un lato il sistema delle imprese era concentrato sui temi della competitività e della crescita, mentre dall'altro l'Amministrazione Pubblica, il sistema politico e i soggetti della società civile (a partire dal mondo della solidarietà cattolica) erano incaricati di contenere le tensioni sociali. L'idea di fondo era che una "buona amministrazione" e un approccio consensuale avrebbe contenuto con efficacia le dinamiche dello sviluppo temperando gli squilibri più gravi, grazie ad un'azione "tampone" da parte delle forze sociali e politiche, nonché della Pubblica Amministrazione. Si tratta - non importa quale sia l'opinione che si abbia a proposito delle *performance* ottenute da questo sistema - di un modello ormai del tutto obsoleto. I motivi della crisi sono diversi e in gran parte noti: carenza delle risorse finanziarie a disposizione dell'amministrazione locale; assenza di un orientamento condiviso alla coesione sociale e scarsa collaborazione tra gli attori sociali e politici; crisi della leadership morale nella città. Nonostante gli sforzi, l'azione della società civile non appare in grado da sola di sopperire alla scarsità di risorse dell'intervento pubblico. Né appare realistico, nonostante siano possibili importanti miglioramenti di efficienza e di efficacia, che l'azione pubblica sia in grado da sola di far fronte alle sfide che abbiamo annunciato in questo rapporto.

A chi affidare dunque la cura della coesione sociale, e la sua conciliazione con gli obiettivi di competitività e di sviluppo della città? Il ruolo centrale di finanziamento e di regia resta naturalmente dell'ente locale. Così come la società civile sarà sempre di più chiamata a coordinare la propria azione con quella dell'intervento pubblico, superando lo spirito corporativo che spesso la anima. Tuttavia anche le imprese e le istituzioni economiche e finanziarie della città dovrebbero giocare un ruolo importante. Non solo perché anche esse abitano il medesimo territorio. Quanto soprattutto perché i temi che abbiamo sollevato

hanno rilevanza anche per il loro successo. Un mondo dell'impresa, dunque, che guarda ai problemi qui sollevati e adotta l'agenda proposta non soltanto perché socialmente responsabile, ma soprattutto perché il proprio futuro dipende anche dal modo in cui questi problemi verranno affrontati e risolti. Si tratta allora di inventare nuovi strumenti di progettazione e di gestione delle politiche urbane, che rilancino strategie condivise tra i diversi attori economici, sociali e politici della città, e consentano la mobilitazione di un'ampia gamma di risorse umane e finanziarie, in funzione della costruzione di un progetto cittadino per la coesione sociale.

### ***Estratto da***

RITORNO A CASA, Città Aperta Edizioni, Enna, 2007  
capp. 9, 10, 11

*Gabriele Rabaiotti*

### ***Il rinascimento a Milano***

Nelle retoriche delle politiche urbane milanesi il tema del “rinascimento” ha assunto una posizione importante; Milano, motore finanziario, commerciale e culturale dell’Italia (un Paese che nell’anno 2005 ha registrato per due trimestri consecutivi un saldo negativo nella crescita del Pil entrando tecnicamente in recessione<sup>1</sup>), presentata come città che “costa perché vale”, è costretta ad utilizzare risorse pubbliche preziose (non solo perché pubbliche ma anche perché scarse), per dare attuazione ad interventi di manutenzione straordinaria su un patrimonio immobiliare pubblico ad uso abitativo che da decenni è lasciato dal proprietario/gestore (Comune e Aler) in stato di abbandono. I cinque Contratti di Quartiere II, istituiti dalla legge 21/2001 e ripresi nel Programma regionale per l’edilizia residenziale pubblica 2002/2004 attraverso specifico bando nel quale si chiede esplicitamente che lo strumento sia utilizzato per interventi di riqualificazione edilizia che abbiano carattere definitivo e per produrre un incremento di alloggi, combinano nel caso milanese risorse statali derivanti dai residui ex Gescal, risorse regionali appositamente stanziare, fondi derivanti dalla vendita degli alloggi popolari (legge 569/93) vincolati al rivestimento in operazioni di nuova costruzione e risorse comunali in minima parte per un ammontare complessivo pari a circa 220 milioni di euro di cui 150 milioni finalizzati alle case in senso stretto. A fronte della spesa l’incremento effettivo di alloggi, che dal 1997 al 2002 è stato di 457 alloggi pubblici (una media di 76 alloggi all’anno), è ora pari a 161 appartamenti di edilizia popolare e 61 alloggi derivanti da recupero sottotetti (Aler 2005).

Questa la conseguenza di una situazione di monopolio che dura ormai da decenni e che ha interessato l’edilizia pubblica nella città. Si è prodotto un soggetto sovradimensionato che soffre dal punto di vista gestionale e organizzativo per il peso eccessivo che ha assunto (l’Aler Milano è, per dimensione, il maggiore operatore immobiliare pubblico d’Europa). Solitamente le funzioni di gestione immobiliare prevedono che gli interventi di manutenzione straordinaria vengano sostenuti dalla proprietà grazie agli accantonamenti derivanti dalle locazione. Mentre sappiamo che i canoni sociali non risultano sufficienti per consentire una gestione in pareggio e pur vero che lo scarto che si è venuto a produrre è diventato un ostacolo a qualunque tipo di attività gestionale e di controllo. D’altra parte è opportuno richiamare il fatto che la maggior parte della altre Aziende lombarde della casa lombarde (Bergamo, Brescia, Lecco, Varese, ...) gestiscono da qualche anno bilanci in attivo.

Nonostante la vendita di una quota significativa di alloggi pubblici Aler e Comune di Milano “rinascano” solo grazie ad una iniezione straordinaria (perché rischia di essere l’ultima e perché dimensionalmente sproporzionata) di denaro pubblico.

Il rinascimento, più che la città, dovrebbe interessare i soggetti che gestiscono la casa pubblica a Milano.

---

<sup>1</sup> Con riferimento ai temi dell’economia, del commercio, della cultura la retorica della politica locale appare inconsistente e priva di fondamenti se si pensa che, a fianco delle difficoltà registrate a partire dall’andamento del Pil nel biennio 2004-2005, in Italia, mentre parliamo di rinascimento, “la quota di mercato delle esportazioni a prezzi correnti, tra il 1996 e il 2004 si è ridotta di un punto percentuale passando dal 4,8% al 3,8%, mentre Francia e Germania hanno tenuto. L’investimento in conoscenza è tra i più bassi dei Paesi dell’Ocse: la spesa per ricerca e sviluppo è pari all’1,1% del Pil, rispetto ad una media europea di circa il 2% (la Svezia arriva al 4,3%, la Finlandia al 3,5%, la Germania e la Danimarca al 2,5, la Francia al 2,2). L’Italia infine non investe sul suo capitale umano. Il numero di laureati tra i giovani è bassissimo: il 12,5 per cento contro il 24 per cento della Grecia, il 36 per cento di Spagna e Francia, il 39 per cento degli Usa e il 51 per cento del Canada. Il numero di ricercatori è pari al 2,8 per mille degli occupati totali contro una media europea del 6 per mille” (Centro studi Confindustria, in Cianciullo, Realacci 2005).

In quella sede andrebbero collocate misure ed interventi finalizzati a ridimensionare le strutture gestionali, a costruire modelli di management appropriati, a lavorare sulle competenze progettuali, promozionali e operative necessarie per poter rispondere con efficacia al nuovo ruolo attribuito di fatto all'ente locale e alle strutture funzionali del territorio: pur in presenza di una ripresa importante degli interventi nel campo dell'abitazione sociale pubblica, emergono problemi di indirizzo politico e di strategia (Milano continua a non avere un assessorato alla casa e un piano in materia che possa essere confrontato con altri livelli ed altre dimensioni dello sviluppo urbano)<sup>2</sup>, problemi di organizzazione degli attori istituzionalmente preposti a lavorare sul tema, problema di relazioni tra aree differenti ma complementari in una visione che vede la questione abitativa non solo come questione edilizia e immobiliare ma come "questione urbana", problemi di programmazione delle risorse e della spesa, problemi di gestione del patrimonio pubblico.

Ci si augura che 2 mila delle 16 mila famiglie in lista di attesa (il 12/13%) che da anni aspettano di trovare una casa popolare possano trovarla.

Il risultato concreto di queste operazioni, che in questo momento sembrano essere pronte per la fase attuativa, potrà essere valutato solo tra qualche anno; si tratterebbe di una operazione importante se confrontata con quanto è accaduto negli anni Novanta anche se resta da chiarire quanto si riuscirà a produrre in termini di nuovi alloggi a fronte di una spesa (quasi esclusivamente pubblica) che appare elevata e quasi esclusiva<sup>3</sup>.

### ***La casa e le trasformazioni urbane nella città di oggi: una occasione mancata***

La grande parte delle opportunità di edificazione, associate al riutilizzo delle grandi aree industriali dismesse, si è consumata in questo ultimo decennio (i processi associati agli interventi che hanno utilizzato i Programmi di Riqualificazione Urbana sono partiti nel 1996/97; nel 1999 si è aperta la procedura del Piano Integrato di Intervento): le 30 aree milanesi indagate da Metis (2006) superiori ai 60.000 mq. (20 a Milano e 10 nei Comuni di prima cintura) muovono oltre 10 milioni di mq. di superficie territoriale sulla quale è prevista la costruzione di 6,5 milioni di mq di superficie lorda di pavimento. Nella città di Milano la residenza occupa mediamente il 50% della superficie costruita (il 22% circa è destinato a terziario). Utilizzando come parametro medio sulla residenza 40 mq./abitante risulta che, nella città di Milano si prevede un incremento di residenti pari a circa 40.000 nuovi abitanti. Dal punto di vista infrastrutturale intercettano investimenti per oltre 900 milioni di euro, circa il 45% dei finanziamenti totali riguardanti il nodo di Milano (escluso il passante ferroviario e gli interventi sulla rete viaria).

In questi anni l'Amministrazione si è trovata uno strumento di regolazione delle funzioni territoriali (il Piano Regolatore Generale) superato e assai indebolito e ha introdotto modalità nuove di intervento (in particolare lo standard qualitativo) senza aver definito forme e meccanismi di regolazione appropriati (il Piano dei Servizi, già introdotto dalla legge regionale 1/2001 e ripreso in termini di sistema dalla legge regionale 12/2005, è in elaborazione mentre si stanno chiudendo i più grandi cantieri che la città ha aperto in questi anni) raggiungendo un risultato non particolarmente innovativo in materia di servizi alla città che si sono tradotti in parcheggi e aree a verde pubblico.

Gli oneri di urbanizzazione si sono tradotti, nella maggior parte dei casi, in opere infrastrutturali a scomputo.

---

<sup>2</sup> Proprio la progettazione dei Contratti di Quartiere ha mostrato con evidenza la debolezza risultante da una politica frammentata, senza regia. Dopo una fase di incertezza nella quale "la palla" rimbalzava tra l'Assessore alla Sicurezza e alle Periferie e l'Assessore allo Sviluppo del Territorio, si è deciso per una attribuzione al primo dei due, segnato da una struttura assai più debole e insufficiente, coordinato da un direttore con altre priorità in agenda, privo di relazioni con altri nodi strategici (l'urbanistica e la pianificazione esecutiva della residenza pubblica, i servizi sociali, la formazione, l'occupazione e l'impiego, le politiche culturali). Osservando i progetti definitivi è in compenso evidente il rapporto privilegiato che esiste tra il settore Periferie e il settore Mobilità. L'integrazione auspicata dal bando si è scontrata, nel caso milanese, con una visione semplificata e riduttiva del problema e delle soluzioni proposte per il suo trattamento.

<sup>3</sup> Con riferimento al progetto definitivo del Contratto di Quartiere di Ponte Lambro si evidenzia che, a fronte di un investimento complessivo pari a circa 33 milioni di euro le risorse direttamente attivate dall'operazione e provenienti da operatori privati risultano pari a 10 mila euro.

Si è in sostanza persa una importante occasione di scambio e di innovazione nelle operazioni di trasferimento al pubblico (verso finalità di utilità pubblica) delle plusvalenze generate dalle variazioni delle destinazioni d'uso che hanno interessato la maggior parte delle aree oggetto di intervento.

Anche se non si deve dimenticare il fatto che la trasformazione urbana è il risultato combinato dei moltissimi micro-interventi e delle iniziative di medie e piccole dimensioni diffuse nella città e dei grandi interventi urbanistici resta vero il fatto che le possibilità offerte dal gioco negoziale tra pubblico e privato tendono ad essere più importanti e significative (oltre che governabili) proporzionalmente alla dimensione e alla concentrazione delle aree di intervento all'interno delle quali gli interlocutori e gli attori coinvolti nella trattativa tendono ad essere pochi e, in qualche misura, tra loro già organizzati.

La "trasformazione macro" della città si è compiuta in un tempo breve nel quale si sono concentrati 20 grandi interventi: Milano è cambiata tutta insieme realizzando interventi tra loro molto simili che non solo hanno completamente trascurato la possibilità di generare iniziative significative nel comparto dell'edilizia sociale (a parte le quote assegnate alle cooperative edilizie per la costruzione di edilizia convenzionata in proprietà non sono state costruite case da destinare all'affitto ed in particolare all'affitto a costi accessibili – canone concordato, canone moderato e canone sociale -; risultato che si sarebbe potuto ottenere anche a partire da modelli di intervento non tradizionali – cessione in uso pubblico per un numero definito di anni, convenzionamento sul canone privato, trasferimento al pubblico di quote percentuali dei volumi realizzati anche attraverso premi volumetrici, ... -).

Non solo una quantità irrisoria di case socialmente accessibili ma anche una città che, mentre punta ad affermarsi come nodo urbano per l'Europa, cambia senza progetto e senza strategia trovandosi a gestire interventi che ripropongono le medesime funzioni e che pongono il problema di una relazione virtuosa con la città essendo il prodotto di procedure attuate per "comparti" rispetto ai quali il tema del "confine e dell'intorno del progetto" non è stato problematizzato in sede di costruzione delle proposte.

Anche a Milano il progetto di città e l'azione che ne consegue ha a che fare con il rapporto tra il lavoro sulla forma urbana e l'attenzione alla società che abita e con il problema delle molte periferie nelle quali si combina l'isolamento geografico e la difficoltà ad accedere con la concentrazione del disagio e dello svantaggio, la crescita di aree di marginalità, di esclusione sociale con la delinquenza e l'illegalità, l'occupazione abusiva di chi si trova in uno stato di necessità estrema e il controllo della criminalità che sfrutta la povertà che ha intorno.

Dentro e fuori dalla casa, dentro e fuori dai grandi insediamenti popolari, si impastano situazioni e realtà, si costruiscono immagini e rappresentazioni che non ci consentono di capire quali interventi e in che termini, quali politiche e per chi.

Con "periferia" rischiamo di voler dire troppo e, alla fine, di non riuscire a dire niente di pertinente per le politiche. Non c'è traccia di una riflessione pubblica che ponga attenzione a questi temi. Ancora convinti che sia la segregazione e la chiusura difensiva a consentirci di vivere meglio nella città scopriamo che non c'è città fuori dalla Bicocca, dal PRU Certosa e Rubattino, dalla città ideale a Santa Giulia.

Una occasione mancata, un gioco che può essere indicato come "trasformazione al ribasso", definita in tempi rapidi e secondo linguaggi e modalità standardizzate che hanno portato il sistema competitivo della città a perdere gran parte delle funzioni pubbliche (o di interesse pubblico) di rilevanza strategica che si sono localizzate nei comuni di prima cintura (fiera, università e ricerca). Al ribasso è stata giocata la contrattazione tra promotori/operatori privati e attore pubblico, dimensione che risulta sempre più strategica nelle operazioni di gestione e di controllo della trasformazione urbana; funzioni che, abbandonato il piano regolatore, chiedono di essere condotte attraverso modelli più sofisticati di *governance* all'interno dei quali l'Amministrazione pubblica non può più fare riferimento alle forme di garanzia vincolistiche e prescrittive definite ex ante ma che, in un contesto regolativo in cui i principi si sono profondamente modificati (dai processi di globalizzazione e delocalizzazione alla finanziarizzazione immobiliare e alle spinte contrattualistiche, negoziali e concertative), trovano l'amministratore pubblico a dover reinventare il proprio ruolo attraverso strumenti di programmazione e di progettazione attiva che sappiano, in

forza di quanto delineato negli indirizzi strategici e a partire dalla consapevolezza della rilevanza che hanno assunto le dimensioni organizzative nella definizione delle tattiche utilizzate dagli operatori privati (sia con riferimento alla costruzione di nuovi soggetti che con riferimento alla struttura delle relazioni tra le parti in causa), supportare la posizione pubblica e l'azione di governo e di management nei processi di decisione/attuazione delle politiche e degli interventi di trasformazione territoriale.

Ne è uscita indebolita l'idea stessa di città e, dentro questa, il tema dello spazio abitato e delle condizioni che lo rendono abitabile; uno spazio che esce impoverito, scarico, tanto disegnato quanto poco usato. Progetti di città che funzionano più sulla carta che non sulla terra. Con queste dimensioni problematiche si stanno confrontando l'urbanistica e, più in generale, il dibattito sulle politiche urbane.

### ***Case, città, territori: una diversa prospettiva di lavoro***

La crisi della città rinvia in larga misura anche alla crisi della casa e all'assenza, durata troppo a lungo, della questione abitativa dall'agenda pubblica. Oggi, recuperare la città agli abitanti, lavorare sul rafforzamento della dimensione e della rilevanza sociale della città, significa scommettere anche sulla casa e sulle politiche abitative. Affrontare la questione abitativa significa – oltre che cercare di rispondere in modo diretto alla domanda che insiste sul settore abitativo - ridiscutere del modello di città (Balducci 2004) e quindi del contesto che dovrà essere abitato.

Al di là della specifica risposta ad un bisogno elementare (anche se complesso) quale è il bisogno di casa, un adeguato trattamento del problema può contribuire a:

- aumentare *il senso di sicurezza nella città* rendendole più accoglienti: perché capaci di dare soluzioni alloggiative dignitose ai suoi abitanti contendendo le reazioni, anche violente, che insorgono nella città quando sceglie di difendersi attraverso processi di espulsione e di chiusura;
- evitare e *prevenire il costituirsi di forme di povertà estrema* e di situazioni di esclusione grave (in particolare nelle forme territorialmente concentrate) difficili da trattare dando spazi e risposte (anche abitative) ai soggetti “sociali intermedi” fondamentali per tenere insieme la società (giovani e giovani coppie, famiglie numerose con redditi modesti, anziani);
- offrire le condizioni necessarie per *consentire un progetto di crescita personale e sociale* per quei gruppi di nuovi abitanti chiamati a dimostrare di avere una casa e un lavoro per poter restare nella città;
- *diminuire lo spreco di risorse* utilizzando il vasto patrimonio abitativo e immobiliare attualmente bloccato;
- *interrogarsi sulle criticità di un modello di sviluppo* che spinge le famiglie a reddito più basso a risiedere lontano dal centro urbano producendo fenomeni di pendolarismo crescenti e scarsamente sostenibili dal sistema infrastrutturale su cui si appoggia il transito di mezzi privati e pubblici.

Affrontare la questione in questi termini evidentemente implica una “inversione”, un cambiamento di prospettiva, che comprenda una più profonda relazione e coerenza tra scelte di indirizzo e strumenti attuativi, tra programmazione della spesa e degli investimenti e forme di sostegno ad azioni sperimentali ed interventi concreti sulla casa intesi non come politiche residuali ed emergenziali ma come occasioni strategiche importanti anche per qualificare il cambiamento della città.

Si tratta di procedere attraverso investimenti deliberati affidandosi meno al caso e all'eventualità . Questo documento ha presentato alcune “piste di lavoro”. E' il caso di ribadire in chiusura, che l'allargamento del campo delle soluzioni possibili non costituisce una operazione che ha finalità sostitutive rispetto alle politiche pubbliche abitative intese in senso stretto; di case popolari ne servono ancora, forse diversamente progettate, costruite e gestite.

L'obiettivo del lavoro è duplice: da una parte si vuole indicare il necessario ripensamento dell'azione pubblica in campo abitativo ai diversi livelli istituzionali, dall'altra mostrare quanto sia opportuno promuovere e sostenere l'attivazione e la mobilitazione di attori altri e di diverse progettualità per arrivare alla costruzione di dispositivi più articolati ed efficaci, capaci di confrontarsi con la complessità e con le novità che segnano oggi la questione abitativa e di moltiplicare le possibilità di trattamento.

La risposta ai bisogni abitativi presuppone una centralità della responsabilità delle istituzioni e la disponibilità di politiche pubbliche organiche il cui obiettivo primo sia quello di definire con precisione e decisione le coordinate entro le quali si costruiscono problemi e soluzioni.

Nella congiuntura attuale tuttavia la "scommessa" sulle politiche abitative non può che coinvolgere, con gli operatori e le risorse del settore pubblico, anche gli operatori e le risorse del mercato e della "società civile", a partire dal riconoscimento di quelle tradizionalmente non considerate e non utilizzate.

Si tratta, a partire da una diversa sensibilità politica e tecnica, di costruire i fondamenti per una nuova alleanza tra istituzione pubblica e istituzioni private, tra amministrazione locale e operatori immobiliari, tra operatori pubblici e operatori del terzo settore. Senza questo "accordo largo sulla casa", la questione abitativa rischia di non trovare lo spazio sufficiente per essere affrontata e trattata.

Gli obiettivi generali sono stati messi in luce nel documento:

- aumentare lo stock in locazione complessivamente disponibile e la sua articolazione interna (anche utilizzando forme non tradizionali come ad esempio le modalità di locazione temporanea, spingendo per un intervento a livello regionale che ne consenta una estensione disciplinata);
- incrementare l'offerta in affitto a costi contenuti (secondo le discipline pubbliche e private riferite al canone sociale, al canone moderato e al canone concordato).

In mancanza di un aumento dell'offerta in affitto non solo non è possibile dare risposta alle crescenti situazioni di domanda abitativa che non possono essere trattate (se non attraverso forzature) come domande per la proprietà, ma risulta particolarmente complicato *procedere nella direzione di una maggiore mobilità delle famiglie* che attualmente si trovano in locazione nel comparto dell'edilizia pubblica e che, in mancanza di una offerta accessibile sul mercato, tendono a non abbandonare quella che si presenta come una forma di accesso alla casa importante ancora oggi per persone senza possibilità di altra risposta.

La rigidità che segna il comparto pubblico esistente (più o meno abbondante) impedisce di interpretare l'offerta pubblica di casa come una quota del "capitale fisso sociale". Al pari di altri servizi sociali convenzionali, la casa è rimasta intrappolata nella deriva assistenzialista trovandosi spiazzata di fronte alla crisi del modello di welfare tradizionale e alla complessiva riduzione di risorse pubbliche.

Alcune precisazioni sono però necessarie a proposito della focalizzazione degli sforzi sul settore dell'affitto. La prima riguarda il patrimonio da prendere in considerazione. L'incremento di unità abitative disponibili per la locazione non avviene esclusivamente attraverso iniziative di nuova costruzione. Lo sforzo delle amministrazioni va indirizzato verso la progettazione di forme di intervento attraverso le quali facilitare l'ingresso di quote del patrimonio abitativo privato non utilizzato e recuperare immobili pubblici destinati ad altre funzioni in via di dismissione.

In secondo luogo, occorre che l'offerta ricopra l'intera gamma delle domande di affitto socialmente rilevanti: non solo quella a canone moderato, ma anche quella a canone sociale e "molto sociale".

Infine, al di là dell'affitto in senso proprio, l'estensione e articolazione dell'offerta deve comprendere tutte le forme che rispondano a esigenze di sistemazione temporanea, considerando le diverse alternative contrattuali e tipologiche (soluzioni alloggiative per bisogni speciali ecc.).

La costruzione politica di scenari significativi attorno ai quali mobilitare interessi e competenze differenti si combina con il disegno di programmi di intervento e l'attivazione di contributi tecnici appropriati, con la ricerca delle convenienze pubbliche e private, con la mobilitazione dei soggetti sociali del terzo settore che hanno saputo attivare risposte auto organizzate in un momento storico di particolare crisi dell'intervento pubblico sulla casa. In mancanza di questo sistema di relazioni sinergiche e di scambi tra dimensioni differenti è difficile parlare di un nuovo progetto abitativo, di un nuovo progetto di città anche perché risulta difficile sostenere le necessarie discontinuità tra passato, presente e futuro.

Entro questo scenario vanno collocate tanto le analisi riguardanti i costi e i benefici delle diverse alternative in campo quanto la ricerca delle condizioni/convenienze attorno alle quali realizzare nuove alleanze e nuovi protocolli d'intesa, nuove forme di integrazione tra intervento pubblico e azione privata.

Per non restare "lontani da casa" e provare a disegnare un percorso di riavvicinamento delle politiche al problema l'orientamento strategico da introdurre è bene che:

- assuma il termine della domanda sociale come questione meno legata alla categoria sociale (che rischia di produrre una rigidità ulteriore nel sistema di risposta) e più al tipo di disagio che risulta dalle differenti richieste sostenute da chi si trova in condizione di difficoltà, svantaggio, marginalità (ad esempio: alloggi di dimensioni contenute a basso costo);
- presti attenzione alla dimensione processuale e allo sviluppo del progetto abitativo (introduzione di incentivi/agevolazioni sul canone che vengono meno con il passare del tempo, attivazione di servizi di intermediazione che facilitino l'accesso da una parte ma accompagnino l'uscita dall'altra) contribuendo ad uscire dalla relazione stretta (ma parziale e insufficiente) che ha legato storicamente le politiche della casa alle politiche urbanistico-edilizie. Costruire una casa, per quanto già essa risulti impresa non scontata, è solo una parte della politica, a volte neanche la più importante;
- punti a costruire meccanismi di circolarità tra gli strumenti e le misure adottate rendendo più dinamico il sistema dei supporti. Questo aspetto può essere declinato introducendo non solo integrazioni tra livelli differenti di governo (Regione, Provincia e Comune) ma anche sinergie orizzontali tra bilanci di programmazione della spesa facenti capo a settori differenti della stessa amministrazione (servizi sociali, formazione e lavoro, cultura, urbanistica e territorio, ...). E' a partire dalle proposte e dalle politiche che risulta possibile far emergere ed organizzare i soggetti (pubblici e privati) interessati a prendere parte e mobilitare tipologie differenti di risorse facendole convergere verso obiettivi attuativi che riducano l'incertezza delle operazioni;
- distingua misure di carattere generale e di tipo 'diffusivo' (rivolte a "tutti quelli che") e misure mirate e dedicate, di carattere particolare molto selettive (rivolte "solo a quelli che") andando ad intercettare quei segmenti di bisogno prioritario che non possono trovare risposta se non attraverso un intervento diretto del pubblico (i senza dimora, i rom/zingari, i disabili psichici gravi, ...);
- lavori alla definizione di prodotti e dispositivi più sofisticati guardando con più curiosità a quanto sta accadendo nel mercato immobiliare anche in seguito alla finanziarizzazione del settore da una parte e alle forme di trattamento inedite al problema abitativo che ha saputo costruire, in situazioni di estrema scarsità di risorse, il terzo settore dall'altra;
- sostenga e promuova, attraverso bandi di concorso e iniziative di sensibilizzazione, lo sviluppo di sperimentazioni e di ricerche nel campo dell'innovazione delle tecniche costruttive e nell'introduzione di nuove tecnologie e nuovi materiali nell'edilizia per favorire progetti di contenimento dei costi di costruzione e di manutenzione degli edifici. Lo stesso tema della prefabbricazione, se monitorato attraverso procedure non autoreferenziali di verifica e valutazione, può essere assunto come un tema di lavoro. Ora più di ieri è necessaria una discontinuità nelle politiche e delle politiche: da una parte l'affitto, con le sue diverse articolazioni, diventa una opzione fondamentale ed esclusiva per l'edilizia sociale e dall'altra l'integrazione tra misure differenti (politiche del reddito e sostegno finanziario, progetti fisici a base locale, servizi di accompagnamento e assistenza alla

persona, politiche della formazione e del lavoro) costituisce l'approccio di riferimento per la definizione e la gestione delle nuove politiche abitative sociali.

Senza essercene accorti, mentre faticiamo a staccarci da un passato ricco di spunti anche se ingombrante e da un presente fatto di emergenze e di poche strategie, stiamo vivendo già il cambiamento di cui parliamo.

Qualcosa si muove nella città, qualcosa succede intorno alla casa, in particolare nelle aree e nei territori al margine, dove l'ortodossia e il peso del centro si fanno più deboli. Nelle case più distanti, dove si è liberi dalla convinzione che tutto quel che c'è di grande e di interessante sia stato già fatto, qualcosa di nuovo sta accadendo. Fuori dalle retoriche, la vera riforma sulla casa assomiglierà forse più ad un percorso incrementale, di apprendimento continuo, fatto di avvicinamenti e di scivolamenti, di movimenti ridotti, di strappi silenziosi e pazienti.

Una "riforma minore" che parte dall'osservazione di ciò che sta accadendo e lo usa come punto di attacco; una riforma che riporta al centro quanto è sfuggito e prova a rimettere ordine; una riforma lenta, dimessa ma determinata che consenta di costruire la possibilità per il passo successivo; una riforma aperta interessata a costruire relazioni e connessioni multiple; una riforma leggera nel definire il tracciato ma attenta alla costruzione degli obiettivi ultimi e delle intenzionalità tecniche e politiche capaci di orientarla.

"Bisogna volere l'impossibile";  
rispondevo a quel detto fascinoso che se si vuole agire,  
l'obiettivo deve essere giusto e sentito;  
ma non basta, bisogna che esso sia vissuto come attendibile,  
in qualche modo a portata di mano.

Di fronte all'impossibilità si deve allora costruire un terreno diverso.  
E' il momento di cambiare quella che una volta si chiamava strategia,  
di darsi un quadro diverso

(Foa 2000)

# 2015 MILANO/EXPO

Gabriele Rabaiotti\*

\* ricercatore presso il Dipartimento di Architettura e Pianificazione- Politecnico di Milano- e presso l'Istituto per la Ricerca Sociale

## Inversioni

Guardando da vicino le mappe di Milano prodotte in questi ultimi cinque anni (la crisi del piano ha avuto come conseguenza anche un contenimento della produzione di "rappresentazioni generali") si avverte uno stravolgimento dell'interpretazione del rapporto tra progetto di città e progetto urbano. Non si tratta di rievocare la stagione in cui si è pensato che spettasse ad uno strumento di regolazione generale il compito del governo (tecnico) delle azioni e delle interazioni volte alla trasformazione del territorio quanto invece di rimettere al centro una questione decisiva: se il governo della città, inteso come sforzo finalizzato all'orientamento, all'indirizzo, al riordino, alla definizione di priorità non debba spettare oggi alla politica e se non sia il progetto di città (quindi una idea di futuro caratterizzata da forte intenzionalità e cioè capace di "organizzare" il sistema di azioni, multiple e plurali, del presente) la modalità attraverso la quale esprimere una posizione che, per quanto articolata e complessa, non rinunci alla responsabilità del "prendere parte". "MilanoExpo" è il segnale macro del rischio di asservimento della politica al mercato, racconta della deriva e del rischio deregolativo che molte leggi regionali hanno reso possibile nel momento in cui hanno giustamente dichiarato il fallimento delle pretese tecnicistiche (e delle ambizioni tecnocratiche) che hanno animato i decenni della ricostruzione post-bellica nel nostro paese riducendone il ruolo e restituendo, separando compiti e funzioni, la possibilità di una riaffermazione dell'importanza dell'azione politica, affidando a quest'ultima il compito di indirizzo strategico e di individuazione delle traiettorie rilevanti verso cui orientare i processi di trasformazione della città (compresi quelli del mercato urbano). Si è sperato in sostanza, con la nuova fase della pianificazione meno centrata sulla prescrizione e sul vincolo e favorevole a promuovere una prospettiva di governo e di gestione dei processi di cambiamento, di poter sviluppare forme orizzontali di interazione, dialettiche e di tensione quindi negoziali e concertative, tra politica e mercato, tra azione pubblica (di natura strategica) e azione privata (di natura tattica); ma per ottenere tutto questo è necessaria una politica forte, non perché autoritaria (essendo nella possibilità di imporre attraverso la legge) ma perché autorevole (avendo il compito di definire gli orientamenti dello sviluppo e quindi di organizzare le posizioni degli attori in campo e dei loro interessi)<sup>1</sup>.

Sorgono dei dubbi nel momento in cui ripercorriamo la cronologia degli avvenimenti che hanno sostenuto la candidatura e che sono seguiti alla nomina della città di Milano come sede dell'esposizione internazionale nel 2015. L'impressione che l'uso dell'Esposizione sia strumentale all'attuazione di progetti urbani (molti dei quali squisitamente privati e alimentati dalla prospettiva di remunerazioni importanti dei capitali investiti) e che non sia l'enunciazione forte di una prospettiva che questa Amministrazione considera rilevante - lavorare alla costruzione di una città metropolitana i cui confini si estendono e in cui si articolano le forme istituzionali di governo, prestare attenzione alla sostenibilità del modello di sviluppo, porre al centro delle trasformazioni l'ambiente, orientare gli sforzi verso il recupero della polarizzazione sociale che è cresciuta in questi anni mettendo al centro le situazioni di povertà vicine e lontane- appare fondata.

Diventa imbarazzante, eccezion fatta per l'ecopass (che peraltro, almeno in prima battuta, si presenta come una misura non tanto orientata a ridurre il traffico e l'inquinamento nella città quanto piuttosto a

---

<sup>1</sup> La questione è complicata ulteriormente dal fatto che i grandi operatori e i gruppi di interesse meglio posizionati si stanno muovendo approfittando delle lentezze decisionali relative alla definizione della forma di governance e di rappresentanza che dovrà guidare l'operazione e delle opacità e dei vuoti che segnano, a livello cittadino, questa fase di transizione dal vecchio Piano regolatore Generale al Piano di Governo del Territorio non ancora compiuto (la maggiore preoccupazione è legata alla mancanza del Piano dei Servizi che rappresenta lo strumento attraverso il quale garantire la costruzione della città pubblica. Spetta infatti al Piano dei Servizi il compito di orientare e organizzare, in base alle priorità evidenziate, le "quote" cedute all'Amministrazione dai privati in cambio delle concessioni a realizzare interventi, più o meno significativi, di sviluppo territoriale). La già complicata negoziazione pubblico/privato rischia di svilupparsi in una situazione in cui la controparte pubblica non ha modo di esprimersi e di esercitare la sua funzione.

monetizzare il danno), ripassare alcune tra le ultime mosse e manovre del nostro governo locale in materia di campi rom e povertà, piste ciclabili e mobilità dolce, progetto metropolitano, municipalità e decentramento per cogliere la contraddizione tra quanto enunciato nel grande programma di sviluppo costruito a ridosso della vittoria per l'EXPO (quello che potremmo definire l'unico grande investimento strategico della politica milanese costruita dal sindaco Letizia Moratti – per il resto nulla di particolarmente significativo è accaduto in questi anni) e l'attività ordinaria di una amministrazione che appare a tratti bloccata, in altri momenti scomposta, spesso disorientata di fronte alla complessità del governo urbano e territoriale. Come spesso accade la cosa importante è spostare altrove l'attenzione e i grandi eventi rappresentano una occasione formidabile; si può essere in giro per il mondo a promettere un impegno per la causa della sostenibilità dello sviluppo, della lotta alla povertà, dell'attenzione all'ambiente, delle fonti di energia rinnovabili e pulite e tornare a casa ad occuparsi della bottega senza troppo curarsi del fatto che non solo stiamo andando da un'altra parte ma che la nostra "assenza" dalla città è diventata una sorta di delega in bianco lasciata ai signori che decidono, loro sì, come e quando deve cambiare Milano. Diversamente da quanto è accaduto negli ultimi decenni nella capitale ambrosiana il vuoto della politica (chi governa questa città?) potrà questa volta essere giustificato: "scusate ma il Sindaco era impegnato altrove!". D'altronde questo progetto è la città; forse è persino più importante della città.

## Interpretazioni

Cosa è Expo per Milano? Viene da chiedersi, non senza qualche motivo di preoccupazione, di che cosa stiamo ragionando e discutendo quando osserviamo i movimenti e le danze che hanno caratterizzato i preparativi all'Esposizione (ancora lontana per noi comuni mortali ma forse già troppo vicina per chi, in Italia, si occupa di progettare e realizzare grandi infrastrutture e manufatti imponenti). Se distinguessimo gli obiettivi di prodotto (i risultati attesi che hanno relazione diretta con le finalità del progetto) dagli obiettivi di processo (gli impatti generati dall'operazione sul più complessivo sistema di azione e le cosiddette "opere connesse") capiremmo che i secondi sono prevalenti rispetto ai primi o meglio che i primi sono praticamente inesistenti. Non sembra in sostanza che a Milano, a questa Milano, interessi un gran che "nutrire il pianeta" e interrogarsi sulla sostenibilità dei modelli di sviluppo iniqui e dei processi di aggressione all'ambiente e al suo prezioso patrimonio.

Milano ha bisogno di infrastrutture (e a noi piacciono molto più le strade delle ferrovie), ha bisogno di strutture per l'accoglienza e l'ospitalità (e noi preferiamo gli alberghi cinque stelle lusso ai pensionati studenteschi e agli hostel assolutamente decorosi ed economicamente accessibili che popolano da tempo le grandi città europee), ha bisogno di case (ovviamente in proprietà a prezzi esagerati e non in affitto a canoni calmierati) ed è chiaro a tutti che per nutrire il pianeta è necessario nutrire Milano o meglio chi è in grado di realizzare a Milano quanto appena elencato. Vedremo poi se avanzerà qualcosa per nutrire anche gli altri. Questi gli obiettivi di processo che sono la vera ragione di una candidatura senza la quale questa città, nodo della rete globale, centro d'affari di uno dei distretti territoriali più ricchi d'Europa, rischia, nella competizione con altri sistemi urbani, di perdere rapidamente posizioni.

L'enfasi posta (in modo esclusivo) sull'EXPO – Milano ora non è nient'altro – non è il segnale di un sistema metropolitano in salute (non a caso il nostro competitor era la città turca di Smirne). Se abbiamo bisogno dell'EXPO è perché, in questo sistema territoriale e in questa città qualche cosa non funziona come dovrebbe. Ma diversamente dalla Lisbona dell'inizio degli anni Novanta a Milano non basta trovare il dispositivo per fare qualche cosa (qualunque cosa sia). Per riavviare un processo in grado di rilanciare la città e di promuoverne lo sviluppo il piano di intervento non può essere generico. Milano nel 2008 ha bisogno di orientamenti selettivi, di direttrici chiare, di un'idea non banale che rimetta in moto non solo i capitali finanziari ma anche e soprattutto le progettualità, che intercetti nuovi attori e nuovi interessi, che faccia convergere nuove energie e nuove capacità. Per muovere tutto questo e contribuire alla crescita del valore di una città (che è questione associata alla vitalità della società che la abita) non sono sufficienti le disponibilità di risorse pubbliche a fondo perduto e le promesse di rendimenti sul breve termine. Diversamente da Lisbona la questione EXPO per Milano è (fortunatamente) più complessa e meno scontata; richiede intelligenze che si mettano al lavoro, da subito. Non possiamo evitare di chiederci in che

senso l'esposizione internazionale è davvero così importante per la nostra città; a che cosa riusciremo finalmente a rispondere grazie all'esposizione internazionale; quali mancanze e quali debolezze troveranno il modo di essere trattate nell'operazione.

La dimensione che mi sembra più rilevante, tra le possibili interpretazioni del rapporto tra problemi e soluzioni (e quindi rispetto ai modi in cui l'Expo può essere impiegata), è quella che fa riferimento alla possibilità di **allargare i confini del nostro sguardo** ancora provinciale e locale, di farlo attraverso il rafforzamento del sistema di relazioni che questa "città di mezzo" è riuscita nel tempo a costruire e che ora rappresenta un capitale da alimentare, sviluppare, potenziare. E' stato significativo lo sforzo profuso dai nostri amministratori nel ricercare connessioni, rapporti, interazioni (alcune di queste evidentemente strumentali) con rappresentanze pubbliche e private, organizzazioni ed istituzioni, paesi e governi. Il progetto di candidatura ha cercato di appoggiarsi su una piattaforma di relazioni articolate e complesse che prefigurano assetti di governo sofisticati, che richiederanno abilità e capacità non comuni per essere gestiti ed impiegati. Non c'è nodo globale senza la capacità di considerare e inseguire livelli molteplici di relazioni, di moltiplicare i riferimenti e i flussi mantenendo la regia, di tenere sotto controllo interessi molteplici, di stare dentro alle contraddizioni che inevitabilmente si generano in un campo di azione non banale.

Il processo inedito di networking che è stato inaugurato con la candidatura ha (ri)collocato Milano in uno spazio di grande interesse. Servono ora le strutture organizzative che siano in grado di impiegare questa potenzialità per evitare che il dinamismo non comune che contraddistingue la cultura ambrosiana, la vivacità economica e progettuale del territorio metropolitano e del mega distretto che attraversa la dorsale est-ovest concentrando su Bergamo e Brescia i valori più interessanti, la presenza di eccellenze nel campo dei servizi e della formazione restino ancora parte di un processo di sviluppo incompiuto all'interno e inutile all'esterno.

Assumere la prospettiva larga che il progetto EXPO ha dovuto e saputo intercettare rende necessaria la presenza del Sindaco di Milano ma non sufficiente. Peraltro la delicatezza del passaggio è ampiamente dimostrata dal confronto non ancora concluso che si è aperto tra i differenti livelli istituzionali che hanno preso parte alla trattativa per la definizione del modello di governance da adottare per condurre il percorso di progettazione e di implementazione.

Una seconda dimensione importante è quella della **produzione di progetti e di idee**. Ai tavoli di discussione che hanno cominciato a prendere in considerazione le possibilità di intervento (e a misurare il possibile affare) si sono presentati i soliti noti. L'expo è una grande occasione per sviluppare innovazione, per portare in campo "cose nuove", per avvicinare quanto è lontano, per rivalutare quello che è stato scartato, per avviare qualche sperimentazione e chiedere agli attori di ritrovare il coraggio del rischio (che è ingrediente necessario della ricerca e della scoperta senza le quali difficilmente si costruiscono esperienze inedite e nuove). Accanto agli immobili e alle infrastrutture (la cui realizzazione è ritenuta falsamente problematica) si deve aprire lo spazio stra-ordinario dei progetti culturali, di ricerca, di intervento sociale che trovano nella città e nel territorio metropolitano il punto di ancoraggio. A titolo esemplificativo: la presenza dell'agricoltura periurbana come possibile risorsa in grado di integrare politiche attive di salvaguardia dell'ambiente e sostenibilità di un modello di sviluppo urbano metropolitano in una prospettiva di bilanciamento; la presenza dei giovani, protagonisti possibili di iniziative rivolte all'ospitalità e all'accoglienza dei turisti di tutto il mondo, allo scambio culturale, all'apertura di nuovi progetti di integrazione; la definizione di itinerari territoriali che non si risolvano nel percorso radiale che porta dal centro di Milano all'area Expo ma che guidino i visitatori ad esplorare una regione urbana ricca di sorprese, luoghi e iniziative interessanti; la presenza di associazioni e organizzazioni che da tempo lavorano, spesso mobilitando numerosi volontari, alla realizzazione di progetti di sviluppo e promozione umana nelle aree più povere del mondo; la presenza di università e centri di ricerca che investono risorse importanti nella direzione disegnata dal progetto Expo e che già hanno in corso relazioni internazionali. Rendere visibile questo mondo, spesso sommerso e ritenuto poco rilevante perché silenzioso, economicamente debole, finanziariamente inesistente, può e deve rappresentare un obiettivo centrale di una esposizione internazionale che intercetta un territorio ricco e vivace e che può quindi permettersi di fare dell'EXPO non una spesa ma un investimento per la città, la regione e il paese. E' anche in questo modo che gli obiettivi di

prodotto (e quindi il contenuto) possono recuperare posizioni rispetto agli obiettivi di processo che sembrano avere, in questa fase, il dominio assoluto.

Sono prime impressioni di un percorso che appare ancora lungo e tortuoso e rispetto al quale la fretta posta dagli operatori del mercato urbano deve essere considerata con grande attenzione e prudenza. Decidere su una partita così importante e, a detta del mondo politico non solo locale, decisiva per la città, senza organismi di governo e agenzie deputate al controllo è assai pericoloso. Un passo alla volta.

La riflessione si è liberamente appoggiata ad alcuni testi documenti che indico come riferimenti utili per approfondire le questioni qui sollevate:

Aa. Vv., 2005, *Milano nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Bruno Mondadori, Milano

Aa. Vv., 2008, "Midland. Milano, ragionare, immaginare", in *Dedalo*, rivista bimestrale di Assimpredil ANCE, maggio-giugno;

Aa. Vv., 2008, "Ecco l'EXPO. Approfittatene", in *Capital*, Classeditori, nr. 343, settembre;

Bolocan Goldstein M., Bonfantini B., (a cura di ), 2007, *Milano incompiuta. Interpretazioni urbanistiche del mutamento*, Quaderni del Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Franco Angeli, Milano.

# La Governance delle entrate e del fisco a Milano e in Lombardia

A. Santoro, maggio 2009

# Due scenari

- Occorre distinguere:
  - lo scenario attuale, caratterizzato da un potere impositivo limitato da parte degli EELL ancora più modesto dopo l'abrogazione dell'ICI;
  - lo scenario futuro, dove sarà attuato (?) il federalismo fiscale, per ora delineato solo nei principi di massima (l. 42/2009).

# Scenario attuale: Comune di Milano

- Le entrate totali del Comune di Milano (prev. 2007) ammontano a circa 4,5 mld di euro annui, così suddivise:
  - ✓ 1,6 mld da alienazioni patrimoniali;
  - ✓ 1,5 mld da trasferimenti/assegnazioni (fondi statali, ministeri, regione)
  - ✓ 800 mln di imposte e tasse (divisi a metà tra ICI e compartecipazione IRPEF);
  - ✓ 500 mln di multe, affitti, utili e servizi vari.
- Si può dire che:
  - ✓ le politiche di gestione/alienazione del patrimonio immobiliare/mobiliare hanno un peso rilevante;
  - ✓ i trasferimenti/assegnazioni dal centro contano molto ma dovranno essere sostituiti in futuro (?) con il federalismo fiscale;
  - ✓ le politiche fiscali in senso stretto hanno un impatto modesto e sono caratterizzate da scarsa progressività (ancora di più dopo abolizione ICI).

# Scenario attuale: Regione Lombardia

- Le entrate totali della Regione Lombardia (2007) ammontano a circa 23 mld di euro annui, così suddivise:
  - ✓ 20 mld per imposte e tasse;
  - ✓ 3 mld da altre voci, tra cui 2,3 per debiti.
- Le principali imposte sono:
  - ✓ 9 miliardi per IVA: imposta sui consumi, tendenzialmente regressiva, molto evasa.
  - ✓ 8 miliardi per IRAP: imposta sulle attività produttive, aliq. leggermente + alta per banche e assicurazioni
  - ✓ 1,5 mld per IRPEF: addizionale regionale, progressività solo apparente.

# Scenari futuri: il federalismo fiscale

- Tendenza alla soppressione dei trasferimenti e all'aumento dell'autonomia.
- Divisione delle spese in due categorie: essenziali e non, distinte per livello amministrativo.
- Regioni:
  - per le spese essenziali (sanità, assistenza, qlcs istruzione) copertura integrale condizionata all'efficienza (?);
  - per le spese non essenziali copertura in proporzione alla popolazione residente (criterio della perequazione della capacità fiscale).
- Comuni: nuovi tributi immobiliari, diversi da ICI (???)

# Ipotesi da approfondire

- Fare un “bilancio sociale” delle politiche di dismissione/valorizzazione del patrimonio immobiliare e mobiliare degli EELL.
- Monitorare attentamente ciò che accade alle spese “non essenziali” (ad es: acqua): le politiche di privatizzazione dei servizi pubblici non essenziali potrebbero “rientrare dalla finestra”?
- Verificare spazi aperti dal federalismo fiscale per innovazione tributaria, ad es. maggiore differenziazione aliquote IRAP, nuovi tributi immobiliari per Comuni, ecc...
- ...ma guardarsi dalla “deriva territorial/tribalistica”: l’attuazione del federalismo potrebbe portare a grossi conflitti Nord/Sud.

# IMMIGRAZIONE

## Occupazione e welfare

# Le Convenzioni Oil

I primi interventi risalgono agli anni '20

Convenzione n. 66 del 1939 sui lavoratori migranti - NON ENTRA MAI IN VIGORE - (treatment no less favourable, ma limitato alla regolamentazione legale)

Convenzione 97 del 1949 – Migration for employment convention (parità ampliata ma sempre verso la legge– 3 diversi allegati per l'accesso all'impiego)

Convenzione 143 del 1975 – Migrant workers supplementary provisions (contesto ostile alle migrazioni): lotta alle migrazioni clandestine nel rispetto dei diritti fondamentali

- SALVAGUARDIA DEL DIRITTO ALLA STESSA RETRIBUZIONE E ALLE STESSE PRESTAZIONI DI SICUREZZA SOCIALE PER IL LAVORO SVOLTO
- LA PREDITA DELL'IMPIEGO NON PUO' COMPORTARE L'AUTOMATICA REVOCA DEL PERMESSO DI SOGGIORNO
- ESTENSIONE DELLA PARITA' AI RAPPORTI INTERPRIVATI

LA CONVENZIONE ' RATIFICATA DA 18 STATI

IL RUOLO DELL'OIL E' SEMPRE STATO MARGINALE

# INTERVENTO ONU

- NEL 1990 VIENE APPROVATA LA *International Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and Members of Their Families*
- *Riconosce diritti a tutti (regolari e non)*
  - *Di movimento*
  - *Alla vita*
  - *A non essere sottoposti a torture o a trattamenti degradanti*
  - *A non essere ridotti in schiavitù o soggetti al lavoro forzato*
  - *Libertà di pensiero coscienza e religione*
  - *Libertà di espressione*
  - *Alla privacy, all'inviolabilità del domicilio e della corrispondenza*
  - *A non essere privati della proprietà*
  - *All'inviolabilità e sicurezza della persona e alla protezione contro ogni minaccia o violenza e a non essere tratti arbitrariamente in arresto*
  - *Alla presunzione di innocenza al processo e alla difesa*
  - *A non essere incriminati se non per una legge in vigore al momento del fatto*
  - *ALLA PARITA' DI RETRIBUZIONE E DI CONDIZIONI DI LAVORO*

# SEGUE: LA CONVENZIONE ONU

## DIRITTI DEI LAVORATORI REGOLARI

- LA PARITA' E' ESTESA ALLA SICUREZZA SOCIALE
- Diritto di formare associazioni sindacali
- Diritto a un permesso di soggiorno di durata non inferiore al permesso di lavoro
- Diritto a restare nello stato dopo la perdita del lavoro per un periodo pari al godimento dell'indennità di disoccupazione

SALVAGUARDA LA DISCREZIONALITA' DEGLI STATI IN  
MATERIA DI

- INGRESSO
- RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE

**E' ratificata da pochi stati ed entra in vigore solo nel 2003**

# LA NORMATIVA UE

- Accordi internazionali
  - SEE (UE+ Austria, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia) –libera circolazione
  - Svizzera
  - Turchia
- L'immigrazione rientra nelle competenze comunitarie solo con il Trattato di Amsterdam
  - La tendenza è a una politica difensiva di lotta all'immigrazione clandestina
  - Definizione di un regime comune di ingresso
  - Definizione di regole comuni di soggiorno (di lungo periodo)
    - Direttiva 2003/86 – ricongiungimento familiare
    - 2003/109 status dei soggiornanti di lungo periodo
    - 2004/114 ingresso per motivi di studio e tirocinio non retribuito
    - Direttiva 2001/40 riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento
- Si caratterizza per una netta distinzione tra cittadini comunitari ex extracomunitari
- Per i comunitari si applica il principio di non discriminazione
- Per gli extracomunitari si applica il principio della necessità economica
- Nel 2000 viene adottata la direttiva 2000/43 che vieta le discriminazioni per motivi di razza e origine etnica
  - Non pregiudica le competenze nazionali in materia di ingresso né le differenze all'ingresso fondate sulla nazionalità
  - Definisce le discriminazioni e le molestie

# Ingressi per lavoro in Italia

- **L. 943/86**

1987 – 1990 = 13.000/anno = tot. **52.000**

- **L. 39/90 (legge Martelli)**

1991 – 1998 = 21.000/anno = tot. **147.000**

- **L. 40/98 (legge Turco-Napolitano)**

1999 – 2001 = 22.000/anno = tot. **66.000**

- **L. 189/02 (legge Bossi-Fini)**

2002 = **14.000**

2003 = **10.000**

2004 = **27.000**

- **TOTALE = 316.000; media annua 17.500**

# IL testo unico sull'immigrazione I.286/98

- Politiche migratorie:
  - Documento programmatico triennale del Governo
  - Flussi
- Condizioni di ingresso – fino a 90 giorni
  - Passaporto valido
  - Visto di ingresso (rilasciato dal consolato presso lo stato di origine)
  - Documentazione che indichi scopo e condizioni di soggiorno
  - I mezzi di sussistenza e per il ritorno

# Permesso di soggiorno

- Va richiesto entro 8 gg. dall'ingresso
- Durata:
  - a) non superiore a tre mesi, per visite, affari e turismo
  - b) non superiore ad un anno, in relazione alla frequenza di un corso per studio o per formazione debitamente certificata; il permesso è tuttavia rinnovabile annualmente nel caso di corsi pluriennali;
  - c) non superiore alle necessità specificatamente documentate, negli altri casi consentiti dal presente testo unico o dal regolamento di attuazione
- D) ricongiungimento familiare (durata 2 anni)

# Permesso di soggiorno per motivi di lavoro

- È rilasciato alla stipula del contratto di soggiorno per lavoro
  - Assunzione a termine: 1 anno
  - Assunzione a tempo indeterminato: 2 anni
  - Per lavoro autonomo: 2 anni

# Permesso per soggiornanti di lungo periodo

- Lo straniero in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, che dimostra la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio, può chiedere al questore il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, per sè e per i familiari

# Assunzione del lavoratore

- Il datore di lavoro deve presentare allo S.U.I
- *a)* richiesta nominativa di nulla osta al lavoro;
- *b)* idonea documentazione relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero;
- *c)* la proposta di contratto di soggiorno con specificazione delle relative condizioni, comprensiva dell'impegno al pagamento da parte dello stesso datore di lavoro delle spese di ritorno dello straniero nel Paese di provenienza;
- *d)* dichiarazione di impegno a comunicare ogni variazione concernente il rapporto di lavoro.

# IL “GIRO DI VITE” DELLA BOSSI-FINI SUL RAPPORTO INGRESSO/LAVORO

- abolizione ingresso per ricerca occupazione
- diniego del rinnovo del permesso se si hanno già fatto 6 mesi di disoccupazione (ma l'indennità di disoccupazione è 7/10 mesi...)
- obbligo del “contratto di soggiorno”
  - con acollo spese rientro
  - con alloggio idoneo e certificato idoneità abitativa
  - anche per cambiare lavoro quando si ha già il permesso di soggiorno (problemi di costituzionalità)

# LE MODALITA' "NORMALI" DI ASSUNZIONE

## DATORE DI LAVORO

Fa richiesta di nulla-osta allo sportello unico (S.U.)



lo S.U. chiede:

- alla Questura se ci sono ostacoli
- alla DPL se le quote sono esaurite
- al centro per l'impiego se ci sono italiani disponibili



Rilascio nulla-osta



Trasmissione al consolato

## LAVORATORE



Si iscrive nella lista presso il consolato



# I DIRITTI SOCIALI

- La perdita del posto di lavoro non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore extracomunitario ed ai suoi familiari legalmente soggiornanti. Il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore a sei mesi

# IVS

- in caso di rimpatrio il lavoratore extracomunitario conserva i diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati e può goderne indipendentemente dalla vigenza di un accordo di reciprocità al verificarsi della maturazione dei requisiti previsti dalla normativa vigente, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, anche in deroga al requisito contributivo minimo previsto dalla l.n. 335/95

# Lavori stagionali

Agli stranieri titolari di permesso di soggiorno per lavoro stagionale si applicano le seguenti forme di previdenza e assistenza obbligatoria, secondo le norme vigenti nei settori di attività:

- *a)* assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti;
  - *b)* assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali;
  - *c)* assicurazione contro le malattie;
  - *d)* assicurazione di maternità.
- 
- 2. In sostituzione dei contributi per l'assegno per il nucleo familiare e per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, il datore di lavoro è tenuto a versare all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) un contributo in misura pari all'importo dei medesimi contributi ed in base alle condizioni e alle modalità stabilite per questi ultimi. Tali contributi sono destinati ad interventi di carattere socio-assistenziale a favore dei lavoratori di cui all'articolo 45.

# Diritto alla salute

Hanno l'obbligo di iscrizione al SSN in piena parità e per quanto attiene all'obbligo contributivo e all'assistenza erogata :

- a) gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento;
- b) gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo politico, per asilo umanitario, per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza.
- L'assistenza sanitaria spetta altresì ai familiari a carico regolarmente soggiornanti
- Lo straniero regolarmente soggiornante, non rientrante tra le categorie indicate nei commi 1 e 2 è tenuto ad assicurarsi contro il rischio di malattie, infortunio e maternità mediante stipula di apposita polizza assicurativa con un istituto assicurativo italiano o straniero, valida sul territorio nazionale, ovvero mediante iscrizione al servizio sanitario nazionale valida anche per i familiari a carico

# Diritto alla cura

- Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Sono, in particolare garantiti:
  - a) la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane
  - b) la tutela della salute del minore;
  - c) le vaccinazioni;
  - d) gli interventi di profilassi internazionale;
  - e) la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente bonifica dei relativi focolai.
- Le prestazioni sono erogate senza oneri a carico dei richiedenti qualora privi di risorse economiche sufficienti, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani.
- L'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano.

# Assistenza sociale

- Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti

# Il divieto di discriminazioni

- costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica.

# compie un atto di discriminazione

- a) il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio o la persona esercente un servizio di pubblica necessità che nell'esercizio delle sue funzioni compia od ometta atti nei riguardi di un cittadino straniero che, soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità, lo discrimini ingiustamente;
- b) chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;
- c) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;
- d) chiunque impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia, soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, confessione religiosa, etnia o nazionalità;
- e) il datore di lavoro o i suoi preposti i quali, compiano qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando, anche indirettamente, i lavoratori in ragione della loro appartenenza ad una razza, ad un gruppo etnico o linguistico, ad una confessione religiosa, ad una cittadinanza. Costituisce discriminazione indiretta ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che

---

## **Il welfare degli atipici**

*Dott.ssa Ilaria Madama*

*Dipartimento di Studi del Lavoro e del Welfare*

---

## Sommario:

---

1. La specificazione dell'oggetto: chi sono i “lavoratori atipici”?
  2. Inquadramento del problema: lavoratori atipici e welfare state
  3. Il quadro attuale: contratti atipici e tutele
  4. I nodi principali in sintesi
  5. Conclusioni
-

# 1. La specificazione dell'oggetto: chi sono i “lavoratori atipici”?

---

Lavoratori con rapporti di lavoro subordinato o parasubordinato regolati da un contratto diverso da quello tipico o standard, cioè a tempo pieno e indeterminato

---

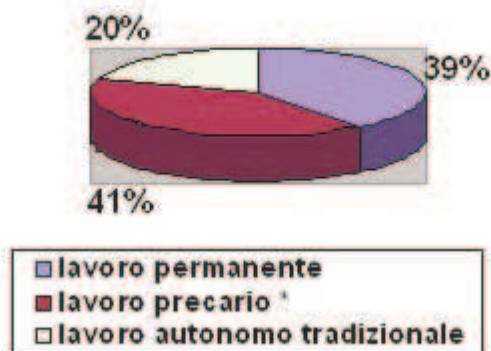
## 2. Lavoratori atipici e welfare state in Italia: l'identificazione del problema

---

- La natura del contratto di lavoro si ripercuote sulle tutele per via della logica assicurativa che caratterizza in Italia gli schemi di protezione sociale
  - La *tecnologia istituzionale* dell'assicurazione sociale prevede interventi che forniscono prestazioni standardizzate, erogate in modo automatico a destinatari individuati dal proprio legame (presente o passato) con il mercato del lavoro, condizionali alla precedente adesione ad uno schema e al versamento di contributi [Ferrera 1993]
- ne consegue che la distinzione tra lavoro tipico e atipico tende a ripercuotersi sulla possibilità effettiva degli atipici di beneficiare di schemi di protezione sociale a fronte della configurazione del welfare state italiano
-

## Occupazione standard e “atipica”, Italia

### Il nuovo lavoro nel 2005 per chi non aveva lavorato nel 2004



### Distribuzione del totale degli occupati 2005 tra lavoro permanente, precario e autonomo



\* “lavoro precario” comprende:

- dipendenti con contratto a termine
- collaboratori autonomi coordinati e continuativi (co.co.co.)
- lavoratori a progetto
- collaboratori occasionali

(Fonte: Banca d'Italia, Bollettino n. 46, marzo 2006, fig. 15, p. 43)

### 3. Il quadro attuale: lavoratori atipici e tutele

- **Le tipologie contrattuali esaminate:**

- il lavoro a tempo determinato e il lavoro in somministrazione a tempo determinato,
- il lavoro a tempo parziale (orizzontale e verticale)
- l'apprendistato,
- il lavoro a progetto e le collaborazioni coordinate e continuative

- **Le tutele sociali considerate:**

- malattia,
- maternità,
- disoccupazione,
- carichi familiari,
- (prestazioni pensionistiche)

- **Le dimensioni analitiche:**

- l'esistenza o meno di uno schema di protezione sociale volto a coprire un dato rischio o bisogno;
- nel caso in cui tale tutela sia formalmente riconosciuta, le condizioni effettive di accesso alle prestazioni (la c.d. eligibility);
- la misura delle prestazioni fornite.

## Il lavoro a tempo determinato e il lavoro in somministrazione a tempo determinato (I)

Rischio	Tutela formale	Eligibility	Misura della prestazione
<b>Disoccupazione</b>	Sì (esclusa mobilità) (esclusa CIG per somministrati).	<p>➤ Come disciplina generale</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- indennità ordinaria: 2 anni di anzianità assicurativa, <b>52 settimane contributive nel biennio precedente</b></li> <li>- indennità a requisiti ridotti: 2 anni di anzianità assicurativa e almeno 78 giornate di lavoro nell'anno precedente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indennità ordinaria: per il calcolo della retribuzione di riferimento vige il principio della neutralizzazione dei periodi non lavorati. L'indennità giornaliera di disoccupazione è quindi pari al 60% della retribuzione media soggetta a contribuzione dei tre mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione, calcolata in relazione al numero delle giornate di lavoro prestate, per i primi 6 mesi di disoccupazione e a scalare per i mesi successivi (8 mesi in tot. – 12 mesi per &gt;50)</li> <li>- <b>Indennità a requisiti ridotti: corrisposta per un numero di giornate pari a quelle lavorate (non superiore a 180), al 35% della retribuzione dell'anno precedente (con neutralizzazione) per i primi 120 gg e 40% per i successivi.</b></li> </ul>
<b>Carichi familiari</b>	Sì	- Come previsto dalla disciplina generale dei lavoratori subordinati, in costanza di rapporto di lavoro oppure in caso di disoccupazione indennizzata	- Non si rilevano criticità se non in riferimento al fatto che la difficoltà ad accedere alle prestazioni di disoccupazione indirettamente si riverbera anche sulla possibilità di ottenere l'assegno al nucleo familiare nei periodi di pausa contrattuale

## Il lavoro a tempo determinato e il lavoro in somministrazione a tempo determinato (II)

Rischio	Tutela formale	Eligibility	Misura della prestazione
Maternità	Sì	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Indennità di maternità:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- non vi sono requisiti contributivi in caso di costanza di rapporto</li> <li>- oppure se in godimento effettivo o teorico dell'indennità di disoccupazione</li> <li>- entro 180 gg. dalla risoluzione del rapporto con requisiti contributivi (26 settimane nel biennio precedente)</li> </ul> </li> <li>➤ Assegno di maternità per lavori atipici o discontinui: 3 mesi di contribuzione nel periodo che va dai 18 ai 9 mesi antecedenti la nascita (Assegno di maternità dei Comuni)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Indennità di maternità: pari all'80% della retribuzione media giornaliera, dove questa è calcolata con riferimento al periodo di paga mensile precedente a quello nel quale ha avuto inizio il congedo di maternità, neutralizzando eventuali periodi non lavorati.</li> <li>➤ L'assegno di maternità per lavori atipici o discontinui: pari, nel 2007, a 1.813 € circa.</li> <li>(Assegno di maternità dei comuni: prestazione assistenziale a somma fissa e sottoposto alla prova dei mezzi, nel 2007 pari a 1470 € circa)</li> </ul>
Malattia	Sì.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Non vi sono requisiti assicurativi o contributivi.</li> <li>➤ Solo in costanza di rapporto di lavoro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Viene corrisposta per un periodo non superiore alle giornate lavorate nei 12 mesi precedenti (min 30 gg., max 180 gg.)</li> <li>➤ Misura: come previsto dalla disciplina generale (3 gg. di carenza, 50% per i primi 20 gg., 2/3 per i gg. successivi). Per il calcolo della retribuzione di riferimento opera il principio di neutralizzazione.</li> </ul>

## La tutela pensionistica

---

- I periodi di non lavoro non sono coperti da contribuzione (tranne quando si sia in godimento dell'indennità di disoccupazione: in tal caso sono previsti contributi figurativi).
  - La discontinuità lavorativa (e dunque contributiva) ha conseguenze sia sull'accesso alla prestazione pensionistica, sia sulla sua misura.
  - In caso di pensione liquidata con il sistema retributivo o «misto», l'anzianità contributiva minima necessaria per accedere alla pensione di vecchiaia è di 1040 settimane (pari a 20 anni). L'anzianità contributiva ha in più anche un impatto sulla misura stessa della prestazione: il numero di anni di contribuzione, entra infatti nella formula di calcolo della prestazione stessa.
  - In caso di pensione liquidata con il sistema contributivo, la criticità principale non riguarda il raggiungimento del requisito contributivo per la pensione di vecchiaia, che in questo caso è di soli 5 anni. Centrale appare piuttosto, a fronte della discontinuità contributiva menzionata sopra, il problema dell'adeguatezza della prestazione pensionistica
  - Le soluzioni: riscatto contributivo e totalizzazione?
-

## La tutela pensionistica: riscatto contributivo, prosecuzione volontaria e totalizzazione

---

Riscatto e prosecuzione volontaria: istituti onerosi che offrono la possibilità al lavoratore atipico di versare i contributi previdenziali autonomamente e a proprio carico per i periodi di non lavoro. Trattandosi di istituti a carattere oneroso difficilmente fruibili da parte dei lavoratori atipici, che spesso hanno redditi modesti

→ queste misure risultano di «scarsa o nessuna efficacia concreta nella costruzione di una reale tutela pensionistica» [Lagala 2007, 13-14]

Totalizzazione: permette di cumulare gli spezzoni contributivi di cui si dispone in diverse gestioni al fine di raggiungere il diritto alla pensione

---

## Apprendistato

---

- vuoto di tutela in caso di disoccupazione
  - l'aliquota contributiva per questi lavoratori è sensibilmente ridotta rispetto ai lavoratori tipici (pari al 15,84% dal 2007, contro il 33% previsto dalla disciplina generale per i lavoratori dipendenti).
-

## Il lavoro part-time (I)

Rischio	Tutela formale	Eligibility	Misura della prestazione
<b>Disoccupazione</b>	Sì.	<p>➤Come disciplina generale</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- indennità ordinaria: 2 anni di anzianità assicurativa, <b>52 settimanane contributive nel biennio precedente</b></li> <li>- indennità a requisiti ridotti: 2 anni di anzianità assicurativa e anzianità contributiva di almeno <b>78 giornate di lavoro</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indennità ordinaria: per il calcolo della retribuzione di riferimento vige il principio della neutralizzazione dei periodi non lavorati. L'indennità giornaliera di disoccupazione è quindi pari al 60% della retribuzione media soggetta a contribuzione dei tre mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione, calcolata in relazione al numero delle giornate di lavoro prestate, per i primi 6 mesi di disoccupazione e a scalare per i mesi successivi.</li> <li>- Indennità a requisiti ridotti: per il calcolo della retribuzione di riferimento vige il principio della neutralizzazione dei periodi non lavorati (la retribuzione media giornaliera è ottenuta dividendo la retribuzione percepita nell'anno precedente l'evento per il numero di giorni effettivamente lavorati).</li> </ul>
<b>Carichi familiari</b>	Sì	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Come previsto dalla disciplina generale dei lavoratori subordinati, in costanza di rapporto di lavoro oppure in caso di disoccupazione indennizzata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>La prestazione spetta in misura piena in presenza di una prestazione lavorativa settimanale di almeno 24 ore. In caso contrario spettano tanti assegni giornalieri quante sono le giornate di lavoro effettivamente prestate, qualunque sia il numero delle ore lavorate nella giornata. → discriminazione fra lavoratori che svolgano un part time orizzontale e verticale (si pensi al caso di un part time ciclico ultrasettimanale, ovvero ad un part time verticale infrasettimanale, qualora le ore settimanali lavorate siano inferiori a 24)</b></li> </ul>

## Il lavoro part-time

---

- l'esistenza di minimi retributivi per l'accredito di una settimana lavorata rende difficile maturare l'anzianità contributiva necessaria per accedere alle prestazioni.
  - ai *part timers* orizzontali con una soglia di reddito inferiore a quella indicata, il numero di settimane contributive riconosciute sarà inferiore a quelle lavorate in quanto riproporzionate in base al reddito percepito (si parla in questo caso di contributi settimanali equivalenti)
  - le settimane di pausa lavorativa sono escluse dal computo e non possono valere ai fini della maturazione dell'anzianità contributiva
-

## Il lavoro part-time (II)

Rischio	Tutela formale	Eligibility	Misura della prestazione
<b>Maternità</b>	Sì	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Indennità di maternità: non vi sono requisiti contributivi in caso di costanza di rapporto o entro 60 gg. dal termine del rapporto di lavoro</li> <li>➤ (Assegno dello Stato e dei Comuni, come sopra.)</li> </ul>	<p>Si evidenziano criticità nel caso di part time verticale o ciclico. A seconda del momento in cui si colloca l'inizio del congedo, cambiano la misura delle prestazioni e le giornate indennizzabili:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Se durante l'attività lavorativa o entro 60 gg. Dall'ultimo lavorato, il congedo viene indennizzato per l'intera sua durata, anche per le giornate ricadenti in periodi di prevista pausa lavorativa. Per il calcolo della retribuzione di riferimento <u>non opera il principio della neutralizzazione dei periodi non lavorati</u>. Il riproporzionamento viene effettuato dividendo la retribuzione complessiva dei 12 mesi precedenti l'evento per il numero di gg. previsti per la categoria di appartenenza (360-312).</li> <li>→ Se in fase di pausa lavorativa e oltre i 60gg. dall'ultimo lavorato, l'indennità spetta <u>per le sole giornate di prevista ripresa lavorativa senza il riproporzionamento illustrato sopra</u></li> </ul>
<b>Malattia</b>	Sì.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Non vi sono requisiti assicurativi o contributivi.</li> <li>➤ <b>Solo in costanza di rapporto per i contratti a tempo determinato.</b></li> <li>➤ Entro 60 gg. dalla cessazione per i contratti a tempo ind.</li> </ul>	<p>Si evidenziano criticità nel caso di part time verticale o ciclico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a seconda del momento in cui si colloca l'inizio dell'evento morboso, cambiano la misura delle prestazioni e le giornate indennizzabili: <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Se durante l'attività lavorativa, la malattia viene indennizzata per l'intera sua durata, anche per le giornate ricadenti in periodi di prevista pausa lavorativa.</li> <li>→ Se in fase di pausa lavorativa, ma entro 60 gg. dall'ultimo lavorato la malattia viene indennizzata per l'intera sua durata <u>ma in misura ridotta</u> (2/3 dell'importo ordinario, in analogia a quanto avviene per i lavoratori disoccupati o sospesi)</li> <li>→ Se in fase di pausa lavorativa e oltre i 60gg. dall'ultimo lavorato, l'indennità spetta in misura intera <u>per le sole giornate di prevista ripresa lavorativa</u></li> </ul> </li> <li>- per il calcolo della retribuzione di riferimento <u>non</u> opera il principio della neutralizzazione dei periodi non lavorati. Il riproporzionamento viene effettuato dividendo la retribuzione complessiva dei 12 mesi precedenti l'evento per il numero di gg. previsti per la categoria di appartenenza (360-312).</li> </ul>

## Tutela pensionistica

---

- Problemi relativi alla maturazione dei requisiti di anzianità contributiva in caso di pensione liquidata con il sistema retributivo o misto. il minor numero di ore lavorate rispetto ai lavoratori *full time* ha un impatto anche sulla misura della prestazione stessa. Ai fini del calcolo della prestazione, i periodi di lavoro *part time* sono riproporzionati in ragione del minor numero di ore lavorate rispetto ad un lavoratore a tempo pieno
  - Per le pensioni liquidate con il sistema contributivo: problemi di adeguatezza
-

# Il lavoro a progetto e le collaborazioni coordinate e continuative (I)

Rischio	Tutela formale	Eligibility	Misura della prestazione
<b>Maternità</b>	Sì	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Iscritte alla gestione separata dell'INPS non iscritte ad altre gestioni</li> <li>➢ Reddito &lt;=70% massimale previsto (c.a 87.000€)</li> <li>➢ Requisito contributivo: 3 mensilità nella G.S. nei 12 mesi precedenti i due precedenti al parto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Misura: 80% di 1/365 del reddito da collaborazione coordinata e continuativa o da lavoro a progetto utile a fini contributivi (nei limiti del massimale contributivo annuo), per i dodici mesi precedenti l'inizio del periodo indennizzabile</li> <li>➢ Per anzianità assicurativa superiore ai 12 mesi non opera la neutralizzazione dei periodi non lavorati</li> </ul>
<b>Malattia</b>	Sì.	<p>Indennità di degenza ospedaliera e indennità di malattia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Iscritti alla gestione separata dell'INPS non iscritti ad altre gestioni</li> <li>➢ Reddito &lt;=70% massimale previsto (c.a 87.000€)</li> <li>➢ Requisito contributivo: 3 mensilità nella G.S. nei 12 mesi precedenti</li> </ul>	<p>Indennità di malattia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Durata: limite massimo annuo di giorni indennizzabili pari 1/6 della durata complessiva del rapporto di lavoro e comunque non inferiore a 20 giorni nell'arco dell'anno solare (carenza di quattro giorni).</li> <li>➢ Il committente può recedere in caso si protragga per oltre 1/6 della durata del contratto</li> <li>➢ Misura: è pari al 50% dell'indennità di degenza ospedaliera, che a sua volta varia in relazione al numero di mesi di contribuzione nei 12 mesi precedenti (importo max pari a 19 €)</li> </ul> <p>In particolare, l'indennità di degenza ospedaliera viene calcolata in proporzione dell'importo che si ottiene dividendo per 365 il massimale contributivo valido per l'anno in cui avviene il ricovero, nel modo seguente: l'indennità giornaliera è pari all'8% del suddetto importo, se nei 12 mesi precedenti la data di inizio del ricovero risultano accreditate da 3 a 4 mensilità di contribuzione; al 12% se ne risultano da 5 a 8; al 16% se ne risultano tra 9 e 12.</p>

## Il lavoro a progetto e le collaborazioni coordinate e continuative (II)

Rischio	Tutela formale	Eligibility	Misura della prestazione
Lavoro a progetto e co.co.co.	No.	---	---
Carichi familiari	Si	<p>- Come previsto dalla disciplina generale. Solo in costanza di rapporto di lavoro in questo caso dato che non è prevista la disoccupazione indennizzata</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La prestazione spetta solo per i mesi coperti da contribuzione in misura almeno pari ai minimi.</li> <li>- L'operare del principio di cassa può dar luogo alla reiezione di domande per l'ANF, giacché questo viene corrisposto a seguito di richiesta effettuata nell'anno successivo a quello in cui siano stati corrisposti i compensi (che non coincide necessariamente con quello in cui è stata effettuata la prestazione).</li> <li>- Il mancato operare per i lavoratori parasubordinati del principio dell'automatismo (o automaticità) delle prestazioni, che vige invece per i lavoratori dipendenti, può portare alla reiezione della domanda</li> </ul>

---

## 4. I principali risultati: lavoro in somministrazione a tempo determinato

---

- La durata media dei rapporti è molto breve: difficoltà a maturare l'anzianità contributiva richiesta per l'accesso alle prestazioni
  - Tutela in caso di disoccupazione formalmente riconosciuta, tuttavia:
    - barriere all'accesso (per indennità ordinaria)
    - esiguità delle prestazioni (nel caso dell'indennità a requisiti ridotti)
  - Lacune di tutela per indennità di maternità e malattia e carichi familiari relativamente ai periodi di vacanza contrattuale
-

## 4. I principali risultati: il lavoro a tempo parziale (I)

---

- Problemi di accesso all'indennità di disoccupazione
    - I minimi retributivi necessari per ottenere l'accredito di una settimana lavorata rendono difficile maturare l'anzianità contributiva necessaria per l'accesso alle prestazioni. Questo si riverbera sull'accesso alla tutela per carichi familiari
  - Esiguità delle prestazioni "riproporzionate"
  - Mancato riconoscimento della disoccupazione interna per i part-timers ciclici
-

## 4. I principali risultati: il lavoro a tempo parziale (II)

- Discriminazione dei part-timers verticali per l'accesso e/o la misura per tutte le prestazioni
  - Ai fini della maturazione dei requisiti di anzianità contributiva valgono solo le settimane effettivamente lavorate, anche qualora la retribuzione sia superiore al minimale richiesto, i part-timers verticali con ciclicità almeno settimanale risultano svantaggiati (ad es. per l'accesso all'indennità di disoccupazione a requisiti pieni)
    - Nei casi in cui la legge parla di “giornate lavorate” (o settimane lavorate) vengono avvantaggiati i part-timers orizzontali, che a parità di ore settimanali o mensili si vedranno riconosciute più giornate (ad es. per l'accesso all'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti e per la misura degli assegni al nucleo familiare)
    - Lacune di copertura o sottotutela per i part-timers ciclici nei periodi di pausa lavorativa, nonostante vi sia costanza di rapporto (es. indennità di malattia e di maternità)

## 4. I principali risultati: l'apprendistato

- Non c'è tutela in caso di disoccupazione:
    - gli apprendisti non sono soggetti al versamento contributivo per l'assicurazione contro la disoccupazione, non hanno quindi accesso alla relativa tutela. Questo si riverbera sull'accesso alla tutela per carichi familiari
    - esclusione dalle procedure di mobilità e cassa integrazione
-

## 4. I principali risultati: il lavoro a progetto e le collaborazioni coordinate e continuative

---

- Non c'è tutela in caso di disoccupazione
- Problemi di accesso e di adeguatezza per tutte le altre prestazioni
  - Opera il principio dell'addossamento
  - Si applica il principio di cassa e non quello di competenza
  - Mancato automatismo delle prestazioni
- Esiguità delle prestazioni (es. indennità di malattia e maternità)

## 5. Conclusioni

---

- Titolarità formale non sempre presente (disoccupazione cocopro, cococo, apprendisti)
  - Titolarità formale, ma grandi difficoltà nell'ottenere accesso effettivo alle prestazioni. Casi più eclatanti: indennità disoccupazione lavoratori somministrati e part time, in particolare verticale; altre prestazioni per cocopro e cococo
  - Gravi problemi di adeguatezza delle prestazioni, ad es. cococo e cocopro per degenza e malattia, indennità di maternità, etc.
-

## 5. Conclusioni

---

- Alcuni problemi di accesso alle prestazioni e loro adeguatezza potrebbero essere risolti più o meno facilmente: metodo di calcolo settimane valide a fini contributivi; applicazione di minimi reddituali elevati per calcolo contribuzione cococo e cocopro; principio di cassa e addossamento; mancata automaticità delle prestazioni
  - conflitto tra logica assicurativa e lavori atipici in quanto distinti dall'occupazione a tempo pieno e indeterminato
-