

GOVERNARE L'ECONOMIA COLLABORATIVA PER
PRODURRE INCLUSIONE: ATTORI, STRUMENTI,
STILI DI RELAZIONE E PROBLEMI
DI IMPLEMENTAZIONE

1. *Il governo locale a Milano, prima e dopo la crisi*

La crisi economica iniziata nel 2008 ha consegnato alle città un compito difficile, in parte paradossale. Esse si ritrovano a essere il luogo in cui si concentrano i principali problemi di disoccupazione ed espulsione dal mercato del lavoro; sono altresì l'istituzione amministrativa a cui più facilmente e spontaneamente si rivolgono i cittadini per chiedere sostegno e protezione. Al contempo le città italiane hanno capacità molto limitate di affrontare le sfide con cui si confrontano. Non possono sviluppare una propria politica industriale, hanno limitata capacità di imposizione fiscale, e in seguito all'introduzione del fiscal compact non possono indebitarsi né usare risorse residue per finanziare investimenti. La modalità con cui gli Stati membri in Europa hanno gestito la crisi iniziata nel 2008 ha ridotto la capacità di spesa e di politiche attive per l'occupazione dei governi locali [Bussu e Galanti 2015].

Tradizionalmente il dibattito nelle scienze regionali tende a ridimensionare molto l'efficacia dei governi locali nel creare attivamente occupazione e sviluppo economico attraverso leve di politica pubblica decisa a scala comunale [Henderson 2010]. In molta letteratura la capacità delle città sembra avere essenzialmente un portato negativo, allontanando o scoraggiando gli investimenti [Shearmur 2012; vedi anche l'analisi critica di questa letteratura in Rodríguez-Pose e Di Cataldo 2015; Le Galès 2016a]. A fronte di condizioni date e strutturate da forze economiche internazionali e territoriali e da leve di politica pubblica nazionale e macro regionale, le città possono fare male, e far scadere il mercato del lavoro su livelli subottimali rispetto alle condizioni date.

Il quadro macro-economico apertosi con la crisi del 2008 ha in parte modificato queste letture. In una situazione di carenza di risorse di lungo periodo, sono diventate decisive le capacità dei sistemi economici locali di trovare forme di cooperazione nella ricerca e sviluppo di modalità produttive originali e di attrarre attori economici e sociali innovativi [Faggian, Patridge e Malecki 2017]. Di conseguenza, interventi soft di coordinamento degli attori, di qualificazione della formazione professionale, di rappresentanza e partecipazione degli attori economici nel governo dei beni collettivi che li riguardano sono stati valorizzati come assai importanti [Casavola e Trigilia 2012]. Oltre a una generica qualità della vita e a una riduzione dei costi fiscali e indiretti per le imprese, le politiche di costruzione di sinergie e di reputazione territoriale sono emerse più significativamente nella letteratura degli ultimi anni [Storper 2013; Lefèvre, Roseau e Vitale 2013; Le Galès 2016b].

Può sembrare paradossale. A seguito di una gestione della crisi economica che ha ridotto le capacità dei governi locali di prendere decisioni sul tipo di servizi da fornire e sulle modalità con cui regolarli e finanziarli, in alcuni casi le città hanno ulteriormente aumentato la capacità di governare e fornire servizi e beni collettivi. Milano è, in questo quadro, una città emblematica e di particolare interesse. Dopo essere stata governata per quasi tutto il dopoguerra da giunte guidate dal Partito socialista, dal 1993, con l'introduzione del sistema bipolare e l'elezione diretta del sindaco, Milano inaugura una stagione di giunte di centrodestra. Nel 2011 però avviene una svolta politica e il centrosinistra vince le elezioni con la candidatura a sindaco di Giuliano Pisapia. Questa nuova giunta ha sviluppato una politica fatta di maggiore *varietà* di strumenti di politica pubblica a sostegno dello sviluppo economico e della lotta alla disoccupazione, tentando di impostare uno stile di governo più condiviso e partecipativo all'insegna del dialogo sociale, dell'inclusività degli attori economici (lavoratori inclusi), del confronto con i corpi intermedi e dell'individuazione di nuovi attori collettivi. Nell'insieme, Milano sembra essere riuscita in questi anni a collocarsi in un gruppo di città europee che

hanno accresciuto le proprie funzioni, rinnovato procedure e modalità di relazione con la società civile, e sono uscite dalla crisi economica con risultati occupazionali degni di nota [UE e UnHabitat 2016]. Milano, tuttavia, ha delle differenze rispetto ad Amsterdam, Barcellona, Bruxelles o Vienna. Non è una capitale come la maggior parte delle altre, non gode di rapporti sinergici con la propria regione di riferimento (come Barcellona), e le risorse di cui necessita per grandi investimenti e politiche pubbliche dipendono da negoziazioni verticali non scontate. Fra il 1984 e il 2012 il capoluogo lombardo ha espresso direttamente, sebbene con interruzioni, molti capi di governo (Craxi prima, poi Berlusconi, entrambi milanesi), e si ritrova nel 2017 con un governo nazionale non direttamente legato o espressione delle esigenze e degli interessi del territorio ambrosiano.

Vocazione proattiva [Trivellato 2017], moltiplicazione e pluralità degli strumenti di azione pubblica [Polizzi, Tajani e Vitale 2013], questioni di rappresentanza verticale degli interessi territoriali [Vitale 2010], valutazione degli esiti e monitoraggio degli effetti delle politiche disegnate [Armondi e Bruzzese 2017], perimetri dell'azione pubblica fra Comune e area metropolitana [Del Fabbro 2018]: sono queste le questioni cruciali che fanno di Milano un caso interessante per discutere le forme contemporanee di governo locale in Italia e in Europa. Milano stenta ancora ad attirare quantità di investimenti stranieri diretti paragonabili ai grandi campioni regionali europei [Pasqui 2017], ma ne attira più di qualsiasi altra città italiana, e sul piano dell'innovazione si è collocata solidamente prima tra le città «smart» in Italia, e sessantesima a livello mondiale [EasyPark 2017].

Gli effetti di attrattività e innovazione non dipendono solo da strategie, disegno di politiche e buona programmazione [Rodríguez-Pose e Crescenzi 2008]. In una recente sintesi della letteratura, Le Galès e Vitale [2015] hanno sottolineato quanto l'implementazione sia il terreno di prova di qualsiasi disegno di politica di sviluppo economico, e che anche a fronte di strategie particolarmente innovative, gli effetti sugli abitanti dipendono essenzialmente dal gioco di continuità e

discontinuità (spaziali e temporali) nell'attuazione di progetti, misure e interventi. In effetti, le città che hanno reagito alla crisi economica con un iper-attivismo, per ottenere risultati ma anche per avere un ritorno elettorale, corrono il rischio di attivare molti processi, ma di non seguirli tutti e semmai moltiplicare gli interventi di breve periodo.

Le discontinuità di implementazione, di per sé, non sono sempre negative. Innovazioni e riforme si pongono sempre come discontinuità di sistema nell'attuazione di politiche pubbliche. Tuttavia, le episodicità (discontinuità temporale), e la copertura parziale del territorio (discontinuità spaziale) minano profondamente gli esiti di un disegno di politica pubblica. Il rischio di iniziare progetti e politiche senza curarne l'implementazione e la continuità nel tempo sembra essere un carattere ancora più accentuato delle città che perseguono una identità caratterizzata dall'innovazione sociale nelle pratiche di governo. Questo è particolarmente vero in ambiti di politiche più «soft», basate su incentivi e offerta di servizi, sottoposti a repentini cambiamenti perché molto influenzati dal cambiamento tecnologico, più difficili da rattoppare, e in cui il monitoraggio di realizzazioni ed effetti sociali è più difficile [Vitale 2010; Storper 2014].

In questo capitolo abbiamo come ipotesi che gli effetti delle discontinuità nel governo delle politiche abbiano riguardato anche la città di Milano, e ne siamo andati a verificare la tenuta, per specificarla in seguito in modo più preciso. Nel prossimo paragrafo presenteremo le principali attività realizzate a Milano nell'ambito dell'economia collaborativa: guarderemo agli strumenti di politica adottati, e ai principali ambiti e settori di intervento. Nel terzo paragrafo vedremo le luci e le ombre di quanto realizzato nel corso degli ultimi anni. Infine discuteremo il rapporto fra strumenti e conseguenze dell'azione amministrativa cercando nelle modalità di governo una spiegazione dei fenomeni osservati. Lo faremo con l'accortezza di non enfatizzare solo delle spiegazioni endogene, ma dando conto anche del contesto socio-economico esogeno rispetto ai processi e agli stili di governo. Saremo così in grado di dare una risposta

alla domanda aperta sul rischio di discontinuità nel governo delle politiche pubbliche *iniziate*.

2. *Milano città collaborativa*

La nuova giunta comunale di Milano inizia a governare nel giugno 2011, nel pieno della crisi economica, in una fase in cui il governo nazionale riformava il principio di responsabilità fiscale degli enti locali, sottoponendoli alla stessa disciplina fiscale dello Stato centrale, con l'obbligo di parità di bilancio, i limiti all'indebitamento netto per investimenti, e i limiti al reintegro del personale in seguito a pensionamenti (fissato al 20%) e al contempo attuando tagli consistenti a trasferimenti verso gli enti locali: -5% nel 2010 e -3% nel 2011 [Bolgherini 2014].

Forti di un radicamento nei movimenti urbani degli anni precedenti e di una marcata apertura europeista, una parte della nuova amministrazione ha imperniato la propria agenda su alcuni temi: mobilità sostenibile, ristrutturazione delle procedure di consultazione dei gruppi di interesse e della società civile per la formulazione di piani e strategie, sostegno all'innovazione sociale, rigenerazione economica delle periferie, nuove modalità di organizzazione del lavoro connesse alle nuove tecnologie [Gascó, Trivellato e Cavenago 2015]. L'arrivo dell'economia collaborativa viene intuito e quasi anticipato da un governo locale che già nel 2013 dimostrava una marcata attenzione ai temi della *smart cities* e del rapporto fra nuove tecnologie, riforma delle procedure amministrative e servizi all'impresa.

Expo, realizzata a Milano nel 2015, rappresenta un forte catalizzatore di queste spinte [Pais 2016; Buseti e Dente 2017], rafforza il dialogo con alcune città straniere (in particolare, Amsterdam e New York) e spinge il governo locale di Milano a stabilire una politica complessa nei confronti dell'economia collaborativa finalizzata a regolare i *big players*, a trovare modalità di redistribuzione appropriate, e a sostenere attori più piccoli dell'economia della collaborazione riconoscendovi un potenziale economico,

sociale e occupazionale [Pais e Provasi 2015]. Non sarà certo l'unico campo di misure a sostegno dell'impresa e dell'occupazione, ma è comunque una caratteristica della città di Milano, che ha anticipato le tendenze nazionali, e sviluppato una vera strategia su più anni finalizzata a far partecipare gli stakeholder al disegno degli obiettivi e degli strumenti di una politica a sostegno del settore.

Milano è stata una delle prime amministrazioni a livello italiano ad avere condotto un'azione specifica di promozione e governo rispetto al tema delle attività economiche e sociali improntate sull'uso della tecnologia abbinata al principio collaborativo e della condivisione.

I campi di applicazione delle politiche sono stati assai eterogenei: dalla mobilità, con l'investimento su bike sharing e car sharing, al lavoro, con il sostegno a gestori e utenti di spazi di *coworking*, *fablabs* e *makerspace* [Morandi e Di Vita 2015] (a partire dal 2013 questi interventi hanno interessato 200 *coworkers*, 22 spazi di *coworking* e 8 *makerspace* per più di 600 mila euro); dalle infrastrutture per l'accessibilità della rete, con l'installazione di access point gratuiti in città e isole digitali in luoghi aperti, alla condivisione di dati statistici, con la messa a disposizione della cittadinanza di *data set* del Comune; dalla promozione del crowdfunding per progetti di tipo civico (18 progetti che hanno coinvolto più di 1.600 sostenitori), ai progetti del bilancio partecipativo; dalla progettazione condivisa di prototipi di servizi di assistenza *community-driven* in ambito sociale e sanitario (progetto *Open Care*) e di distretti sostenibili (progetto *Sharing Cities*) agli accordi con le piattaforme internazionali (Airbnb che, in accordo con la cooperativa I sei petali, ha offerto ospitalità agevolata a 53 famiglie di pazienti ricoverati in ospedali milanesi), fino all'apertura di uno spazio dedicato all'economia collaborativa (CoHub). A questi si affiancano interventi in altri settori in cui l'amministrazione guarda alle opportunità aperte delle nuove tecnologie per modificare il rapporto cittadini-servizi in chiave mutualistica. Esempi di questo approccio sono la creazione della piattaforma online WEMI (wemi.milano.it), che riunisce l'offerta dei servizi domiciliari erogati da 58 enti accreditati presso il Comune

di Milano, o l'accordo con le *social streets*, laddove Milano è la città in Italia con il maggior numero di *social streets* attive [Pasqualini 2017; Morelli 2018].

Si tratta di interventi in cui l'ente locale non interviene nel settore costruendo dei propri spazi o gestendo direttamente dei servizi, ma agisce sugli attori, per sostenerne la capacità competitiva e la tenuta economica, in altri termini per influenzarne il comportamento e incrementarne le opportunità. Sono interventi tipici di contesti a capitalismo avanzato in cui emerge la necessità di un intervento pubblico per avvicinare capitale e lavoro in particolari ambiti in cui il mercato è immaturo o inadatto a mediare fra le forze produttive [Schindler 2015].

A supporto di questi provvedimenti, la giunta ha deciso di passare alla costruzione di un provvedimento quadro per dare coerenza e piena legittimità al processo di *policy* in atto. Nel dicembre 2014 è stata dunque approvata una delibera quadro che ha indicato una serie di obiettivi e di modalità di lavoro per l'insieme delle politiche per favorire l'economia collaborativa in città e ha anche istituito un registro degli operatori e degli esperti di *sharing economy*.

L'istituzione di un registro degli attori dell'economia collaborativa di Milano – oltre agli obiettivi di *policy* – ha avuto anche un valore conoscitivo, perché ha consentito la mappatura delle persone e delle organizzazioni operanti nel settore. A novembre 2015, risultavano iscritti 62 operatori e 42 esperti. Oltre ad aziende (47%) e persone fisiche (18%), si registra una quota rilevante di associazioni (16%) e istituti di ricerca (6%). La rilevanza del settore anche fuori dai confini metropolitani è confermata dal fatto che meno di un quarto degli attori della rete dichiara di avere Milano come area di operatività (24%), il 38% indica l'Italia e il 29% opera anche fuori dai confini nazionali. La mappatura evidenzia una specificità dell'economia collaborativa milanese e italiana: sono più numerosi coloro che operano nell'ambito dell'innovazione sociale rispetto a quelli dediti all'innovazione tecnologica.

Un'evidenza supportata anche dalla mappatura delle piattaforme collaborative in Italia [Collaboriamo 2017]:

tra le 125 piattaforme di scambio di beni e servizi rilevate nel 2016 (escluse dunque le piattaforme di crowdfunding), sono in crescita quelle dedicate ai servizi alla persona. Allo stesso modo, dalla mappatura del crowdfunding in Italia (Starteed e Sharitaly 2017), tra le campagne attivate nelle 68 piattaforme attive, quelle orientate al sociale (23%) e alla cultura (22%) superano le progettualità di tipo commerciale (22%). Interessante rilevare come specificità italiana anche la presenza di iniziative che coniugano reti digitali globali con valorizzazione delle culture locali: è il caso di piattaforme di crowdfunding territoriali (come Ginger, in Emilia Romagna), ma la stessa logica guida anche la diffusione delle *social streets* (su 450 presenti in Italia, **Milano è la città più attiva, con 77 *social streets* registrate**). La presenza di beni collettivi locali può rappresentare una risorsa per la competitività di queste iniziative imprenditoriali, così come dimostrato nel caso dei *fablab* [Manzo e Ramella 2015].

La mappatura mostra come – nonostante l’alto numero di piattaforme – quelle effettivamente funzionanti siano poche, e questo viene attribuito dai fondatori delle piattaforme alla mancanza di capitali e di cultura del digitale, più che ai ritardi della regolazione. Una fragilità le cui ragioni si possono ricondurre – più in generale – ai limiti dell’ecosistema italiano nel supportare la crescita delle start up [Manzo e Pais 2017].

È in questa dinamica – tra poche piattaforme straniere che coprono la maggior parte del mercato e un ampio numero di iniziative italiane che faticano a scalare – che si colloca l’iniziativa dell’amministrazione comunale.

3. *La collaborazione da oggetto a metodo: il disegno delle politiche*

In che modo il governo locale ha pensato e disegnato questi strumenti di politica pubblica? La scelta principale è stata quella di perseguire un approccio inclusivo e collaborativo al disegno delle politiche, co-progettando il sistema di regolazione. Vedremo in seguito che uguale attenzione

partecipativa non è stata dedicata alla messa in atto e al monitoraggio delle politiche.

La scelta politica che ha marcato Milano è stata quella di governare creando effetti relazionali fra gli interventi. «Still muddling», come diceva Lindblom [1979]. L'approccio messo in campo è stato caratterizzato da una forte intenzionalità politica volta ad ascoltare, accompagnare e mettere in interazione reciproca le forme emergenti di mutualismo e collaborazione. L'obiettivo non era solo la costruzione di opportunità di conoscenza e scambio fra simili, ma creare effetti di pressione a fine di innovazione fra soggetti differenti per grandezza e settore di interesse.

L'emergere di questa dinamica ha origini nel lungo periodo ma sembra essere anche specifica della fase di governo iniziata nel 2011. È di lungo periodo, infatti, lo stile di governo che ha caratterizzato una larga parte di Milano negli ultimi 40 anni. Uno stile che non si è basato su modelli costruiti a monte ~~dell'attività amministrativa~~ da un partito chiaramente egemone, come nel caso di Firenze o Bologna [Baldini, Corbetta e Vassallo 2000; Turi 2007] o da un'alleanza ristretta di attori politico economici, come Torino [Belligni e Ravazzi 2012] e poi implementata in modo top down nell'arco di un periodo medio lungo di stabilità. Il modello milanese degli ultimi decenni sembra ~~essersi~~ basato piuttosto su uno stile di governo «leggero», messo in campo da attori politici non di primo piano della scena nazionale, spesso scelti dai partiti tra esponenti della società civile [Dente *et al.* 1990]. Tale stile sembra nascere gradualmente nell'interazione con una società civile assai diversificata e dinamica, con interventi che mettono a sistema pratiche emerse già dal tessuto sociale ed economico più che imporne di nuovi [Polizzi e Vitale 2010]. Più di breve periodo sembra essere l'attitudine assunta dalla giunta del 2011 rispetto al rapporto con i soggetti più nuovi e più piccoli emersi nel tessuto economico e sociale milanese. Sembra cioè essere maturata in questi ultimi anni la consapevolezza che la disponibilità alla mobilitazione e alla collaborazione della società civile sia una risorsa scarsa. È scarso il tempo che i cittadini e i corpi professionali possono dedicare alla

gestione dei beni comuni, e sono fortissime le spinte sociali contro la collaborazione a favore delle chiusure in cerchie di appartenenza [Biorcio e Vitale 2016]. È limitata, poi, la fiducia che questi soggetti possono riporre nel governo collaborativo, prima che essa si possa dissipare in presenza di elusioni e delusioni [Polizzi, Tajani e Vitale 2013]. Dati questi vincoli, l'amministrazione sembra aver gestito il rapporto con la società civile con gradualità [Polizzi 2016]. Non si è trattato solo di riconoscere, ascoltare, sostenere le forme di mutualismo e azione collettiva inclusiva che emergono in città per migliorare la spesa e generare idee su bisogni e interventi da realizzare. Il caso di Milano interroga sulle capacità della politica di fare della collaborazione una piattaforma virtuosa per il governo della città, i suoi servizi e infrastrutture, ma anche per stabilire legami tra gli individui e i gruppi coinvolti. In altri termini l'amministrazione non ha giocato solo la carta della competizione per suscitare la qualità di beni e servizi prodotti, ma ha lavorato attivamente per combinare e incentivare la collaborazione [Bernardi e Diamantini 2016]. Ha stabilito un metodo di governo per mettere gli attori a lavorare insieme, anche quando non ne avevano abitudine o non ne vedevano i vantaggi. Oltre a favorire la collaborazione, ha governato con l'obiettivo di creare catene di interazione fra attori e servizi. Questo secondo tratto nel modo di governare le politiche di sviluppo economico ha permesso di «giocare» relazionalmente i legami di settore in settore, produrre effetti di emulazione e pressione e porre l'inclusione come parametro trasversale. La leadership politica e amministrativa da parte degli assessori e dei dirigenti amministrativi si è esercitata in una modalità capace di lavorare con altri per facilitare le interazioni: una qualità democratica nell'esercizio delle funzioni di governo, impegnata a tessere e rinforzare gli attori collettivi perché partecipino nei processi lunghi di costruzione delle politiche (una «facilitative leadership», nei termini di Bussu e Bartels [2014]).

Importante segnalare che fra il 2011 e il 2017 uno stile di governo municipale attento alla messa in relazione di diversi servizi e agenzie interne di diretta competenza

comunale ha portato a limitare la scala della maggior parte degli interventi al solo Comune di Milano, investendo assai poco sulla città metropolitana e sul coordinamento con le città limitrofe, quantomeno nel settore dell'economia collaborativa e delle politiche «smart» [Del Fabbro 2018]. Il carattere integrato di questi interventi all'interno dei confini della città di Milano non ha trovato nella scala metropolitana un fattore di ulteriore evoluzione collaborativa, ma una frammentazione difficile da ricomporre, come spesso è il caso in settori a bassa istituzionalizzazione [Storper 2014]. Diverso, infatti, è stato il caso in settori più consolidati e autonomi, con minori esigenze di integrazione interna (le utilities, i trasporti, ma anche la gestione dei parchi urbani) in cui catene relazionali sono state curate e istituzionalizzate cooperativamente a scala metropolitana.

Le azioni intraprese dall'amministrazione milanese nel campo dell'economia collaborativa sono state caratterizzate da un orientamento di fondo della giunta che ha governato Milano in questi anni, che consiste nell'idea che la quantità e la qualità delle attività già messe autonomamente in campo dagli attori economici e sociali siano tali da consentire a un'amministrazione pubblica locale di orientare le proprie risorse più sul sostegno a tali attori che sull'installazione di proprie strutture. Tale approccio è stato praticato attraverso una costruzione delle politiche di tipo graduale, basata su una prima fase di analisi e confronto con gli operatori e i destinatari potenziali delle politiche stesse, una sperimentazione di misure di sostegno e infine un dispiegamento di provvedimenti più generali e dotati di un orizzonte strategico.

Un esempio di questo tipo di approccio è rintracciabile nelle modalità di costruzione partecipata delle politiche. La modalità collaborativa ha preso avvio già prima della stesura della bozza del provvedimento del 2014 volto a sostenere l'economia collaborativa, attraverso incontri con gli operatori e gli esperti del settore nei quali sono state esposte le linee guida che si intendevano seguire nella redazione della delibera. Ciò ha consentito di arrivare a un primo testo base condiviso, che è poi stato sottoposto a un processo di revisione che ha utilizzato un metodo tipicamente collabo-

rativo: le linee di indirizzo impostate dall'amministrazione sono cioè state condivise pubblicamente su un sito accessibile e commentabile dagli operatori del settore per oltre un mese. A tale documento online è stato affiancato un questionario in cui si chiedeva di valutarne l'impostazione. Tale processo di consultazione ha visto la partecipazione di più di 200 persone tra operatori di imprese affermate o di start up, ricercatori, associazioni locali, utenti di servizi condivisi, cittadini interessati al tema. La versione del documento infine approvata dall'amministrazione ha tenuto conto sia delle integrazioni ed emendamenti al documento originale, sia delle risposte al questionario. Ciò ha consentito di giungere alla deliberazione ufficiale del documento avendo guadagnato un ampio consenso tra gli operatori del settore in città.

Questa esperienza di collaborazione ha portato l'amministrazione alla scelta di instaurare un'interazione stabile con i soggetti della *sharing economy* della città, per consentire un confronto più sistematico sul tema tra Comune, operatori ed esperti, attraverso il già citato registro degli operatori e degli esperti che a Milano si occupano di *sharing economy*. Per capire come sia stata gestita la relazione tra amministrazione e gli attori di questo registro è utile analizzare più nel dettaglio di quali azioni essa si sia composta. In primo luogo è stata svolta dal Comune la mappatura degli attori presenti in città che si occupano di economia collaborativa. Ciò è stato fatto dando ampia visibilità alla chiamata a raccolta degli attori e abbassando molto i filtri della partecipazione, con l'esito di includere nel processo sia realtà note e consolidate, sia piccoli soggetti ancora ai primi passi. Va notato come sia stata inclusa in questa fase anche una categoria di esperti, accanto agli operatori. Ciò ha permesso di non rendere questo gruppo solo un insieme di *stakeholder* con interessi economici nel settore ma un luogo di riflessione sul fenomeno e sul ruolo di facilitatore esercitato dall'amministrazione.

In secondo luogo, sono stati organizzati diversi momenti di dibattito pubblico nei mesi che hanno seguito la delibera quadro, attraverso incontri con esperti del fenomeno a

livello mondiale, ma anche la messa in cantiere di luoghi più strutturati e sistematici di formazione e confronto. Per esempio, è stato istituito uno spazio specificamente dedicato alla promozione, la messa in rete, la formazione e la riflessione sul tema dell'economia collaborativa: lo spazio CoHub. Pur trattandosi di uno spazio comunale, esso è stato affidato, con un bando pubblico, a una cordata di soggetti che operano in città da anni sul tema della collaborazione.

Infine, questo processo ha contemplato una parte regolativa, seppur nella forma di una regolazione leggera. Essa si è orientata soprattutto a premiare le attività più inclusive dal punto di vista sociale. Per esempio rientra in questa categoria l'accordo stipulato dal Comune con la più grande piattaforma per l'accoglienza condivisa, Airbnb, che stabilisce procedure organizzative semplici per regolare gli aspetti economici e fiscali derivanti dall'entrata in vigore della legge regionale di riforma del sistema turistico. Un accordo orientato verso obiettivi di maggior qualità e correttezza del servizio di accoglienza, che tuttavia risente di alcune vulnerabilità se comparato a quanto fatto in altre città europee, in particolare sul piano dell'*enforcement* e del rispetto delle regole: assenza di meccanismi per la denuncia di affitti illegali, assenza di un team dedicato al controllo e all'ispezione dei comportamenti abusivi, anche in collaborazione con l'agenzia delle imposte, mancanza di meccanismi di «data scraping» [Aguilera, Artioli e Colomb 2017].

4. *La sfida del salto di scala*

I programmi di *sharing economy* non sono riducibili a singoli settori, o a forme tradizionali di integrazione fra settori, richiedono una *governance* inclusiva capace di coinvolgere e dare una direzione all'azione di tanti *stakeholders* fra loro eterogenei. Ma questo non basta. La *governance* coordina, pilota e crea le condizioni per prendere decisioni e stabilire una direzione. L'implementazione di programmi complessi richiede che gli attori trovino modalità di lavoro in comune e anche vincoli di interdipendenza [Vitale

2007; Busetti e Dente 2016]. Se la *governance* è inclusiva e de-compartimentalizzata, ma gli attori restano legati al proprio ambito, l'effetto complessivo sarà comunque di ri-compartimentazione [Boisseuil 2017].

Il caso delle politiche per la *sharing economy* a Milano ci permette di avanzare nella nostra comprensione delle tensioni fra *governance* e implementazione. I confini della *sharing economy* non sono precisi, le forme di riflessività sono ancora fragili e poco inclusive, non vi sono corpi professionali, e la rappresentanza degli interessi è frammentata e caratterizzata da bassi livelli di azione collettiva. In sintesi, si tratta di un ambito poco istituzionalizzato. L'azione di governo a Milano si è concentrata su una fase di emersione del settore, con iniziative importanti finalizzate a far emergere la voce degli attori, anche quelli più piccoli. Riconoscere gli attori, creare programmi e arene per sostenerli e metterli in contatto, creare sistemi di rilevazione (il registro): sono tutte operazioni di prima istituzionalizzazione, per legittimare forme di «political voice» [McAdam, Tarrow e Tilly 2001].

L'osservazione di questi processi permette di centrare l'analisi su una dimensione classica che gli studi urbani hanno in buona misura dimenticato nei lavori più recenti: quella della *stabilizzazione*. La regolazione richiede di stabilizzare le forme di coordinamento, allocazione di risorse e risoluzione/strutturazione dei conflitti. Una certa enfasi attuale del *policy-making* sulla costruzione di progetti nuovi, innovativi e temporanei, guidata dalle modalità di attribuzione dei fondi da parte di fondazioni filantropiche e da parte dell'Unione europea, da questo punto di vista contribuisce ad accentuare l'importanza delle fasi di creazione e disegno di nuove iniziative e progetti [Halpern e Le Galès 2012]. Il lavoro lungo e time-consuming di stabilizzazione e messa a sistema delle innovazioni introdotte è assai poco riconosciuto e finanziato. Inoltre, la stabilizzazione dei programmi introdotti non è strettamente richiesta dalle regole vigenti. In altri termini si tratta di una situazione in cui gli importanti fattori propulsivi delle politiche pubbliche [Ostrom 2005] non spingono in direzione della stabilizzazione delle regolazioni e delle procedure necessarie all'implementazione.

È quanto emerge anche dall'analisi dell'esperienza milanese nelle politiche per l'economia collaborativa.

Il processo di costruzione della rete, che ha visto impegnato il Comune nell'attivazione di sinergie tra attori locali ha poi incontrato alcune difficoltà nella fase di implementazione. Dopo la fase di avvio, l'amministrazione ha ridotto le iniziative di coordinamento e la rete ha dimostrato scarsa capacità di auto-organizzazione. Anche la presenza di un luogo fisico deputato a questo scopo – il già menzionato CoHub – che pure ha organizzato un numero considerevole di incontri, generalmente molto partecipati, non è stata in grado di supplire al ruolo esercitato dall'attore pubblico. Emerge la necessità di un ripensamento del ruolo e delle competenze delle amministrazioni locali: la letteratura sopra richiamata ha messo in luce il ruolo di facilitatore e attivatore delle relazioni tra attori locali. Minore attenzione è stata invece dedicata – sia nella riflessione teorica che nelle pratiche – al necessario ruolo di supporto delle attività promosse dalla rete, oltre che di monitoraggio e di valutazione. A questo si lega anche la necessità di radicare i «nuovi attori» coinvolti attraverso il processo partecipativo nell'ecosistema degli attori più tradizionali della città. L'amministrazione comunale ha avuto rilevanti difficoltà nel creare interazioni e interdipendenze fra i nuovi attori e quelli più consolidati. Questa difficoltà è spiegabile in relazione al contesto strutturale, in cui Camera di Commercio, associazionismo imprenditoriale e sindacale sono poco attenti al dibattito sull'economia collaborativa e alle relative pratiche e politiche [Bruzzese e Tamini 2014], e risulta più difficile per l'amministrazione includerli nella costruzione di reti relazionali innovative.

Il rapporto fra disegno e attuazione diviene più chiaro alla luce dei processi di valutazione di una politica pubblica. Da questo punto di vista, poco è stato fatto per passare da una rendicontazione trasparente di progetti e interventi realizzati (*output*), a una valutazione fondata su una analisi dei beneficiari e degli esiti (*outcome*) prodotti. Un interessante punto di osservazione di questa questione riguarda l'obiettivo dell'inclusione. Le ricerche disponibili sull'economia collaborativa dimostrano un forte effetto di

autoselezione degli utenti delle piattaforme collaborative [Andreotti *et al.* 2017]. Gli interventi del Comune di Milano – pur ponendosi come obiettivo l’inclusione sociale – non promuovono direttamente azioni utili all’acquisizione delle competenze necessarie all’accesso alle piattaforme. Il principio che ha guidato l’iniziativa del Comune di Milano è che, promuovendo l’economia collaborativa, questa a sua volta possa costruire gli strumenti per ampliare il proprio bacino di utenza, uscendo dal tradizionale modello della centralità sociale, coinvolgendo anche soggetti non fortemente dotati di capitale economico e sociale [Biorcio e Vitale 2016]. Purtroppo, l’assenza di dati che permettano di rilevare le caratteristiche dei beneficiari e l’impatto dell’intervento non consente di verificare se le iniziative abbiano raggiunto l’obiettivo dichiarato: il coinvolgimento – diretto o indiretto – delle categorie sociali deboli.

5. Conclusioni: problemi di discontinuità e nuova fase

Le politiche promosse dall’amministrazione di Milano per l’economia collaborativa presentano nuove logiche di governo delle città, basate sulle stesse logiche di piattaforma che si propongono di regolare e supportare, attraverso il coinvolgimento attivo dei cittadini. L’esperienza ricostruita in questo capitolo evidenzia anche i limiti di questo approccio, che si è dimostrato efficace nell’includere nuovi attori ma che, ~~in presenza di molti nuovi attori, poco coordinati fra loro, e con~~ una bassa istituzionalizzazione della loro capacità di azione collettiva, mostra alcune difficoltà nella fase di implementazione.

Le sfide che si trova ad affrontare l’amministrazione milanese, dopo aver avviato questo processo, devono dunque essere ricondotte sia a quanto è stato fatto sia a quanto è stato lasciato in secondo piano, e in parte ignorato.

La prima sfida riguarda una questione già affrontata nel capitolo, quella del rischio di riproduzione del modello della centralità sociale. A fronte dell’evidente capacità di queste politiche di coinvolgimento di attori finora esclusi dai pro-

cessi di partecipazione civica e politica, è utile interrogarsi sulla qualità di tale inclusione: le ricerche mostrano che le persone e organizzazioni attive nell'economia collaborativa sono ricche in capitale umano e deboli in capitale economico. Spesso si tratta di persone che hanno le competenze per attivarsi in ambito civico e politico, ma hanno deciso di non farlo. L'aver trovato modalità di coinvolgimento ritenute valide da questi cittadini è sicuramente degno di nota. Il rischio di deludere le aspettative è però altrettanto evidente e le lacune evidenziate nel processo di implementazione possono avere ricadute anche in questo ambito. Allo stesso tempo, è utile interrogarsi sulla capacità di queste pratiche e politiche di includere persone che non dispongono di alti livelli di capitale umano e, in particolare, di competenze nell'utilizzo del digitale. Infine, sarebbe interessante analizzare la continuità dei processi partecipativi attivati.

Una seconda sfida per le politiche relative all'economia collaborativa è la capacità di mantenere alta l'attenzione al suo sviluppo, in termini di supporto alla crescita e alla sua stabilizzazione nel tempo. Il rischio di «abbandonare il campo» sembra evidenziarsi soprattutto nel momento in cui altre priorità entrano nell'agenda politica dell'amministrazione o quando, con l'arrivo di una nuova giunta, ancora più se di un colore politico differente, aumenta la propensione a cercare nuove iniziative di *policy* con le quali caratterizzarsi di fronte all'opinione pubblica.

Nel caso milanese, le elezioni del 2016 seguite ai cinque anni della giunta Pisapia hanno confermato la stessa compagine di centrosinistra, ma con un diverso sindaco. In questa nuova fase si è intravista la volontà da parte della nuova amministrazione di seguire da una parte una continuità con l'amministrazione precedente, tanto da confermare alcuni degli assessori più importanti (Cultura, Politiche sociali, Lavoro e Attività produttive) dall'altra una discontinuità, mettendo in campo interventi che fossero chiaramente identificabili come caratterizzanti una nuova stagione di governo. Rispetto a questi interventi, si può individuare un'azione significativa della nuova amministrazione nel programma di promozione dell'insediamento della nuova manifattura

digitale, denominato *Manifattura Milano*. Tale programma costituisce la principale operazione messa in campo per ridare slancio all'implementazione dei programmi di economia collaborativa precedentemente sviluppati, allargare il raggio dei settori da potenziare, e far fare un salto di scala a quegli attori della nuova economia digitale che negli anni precedenti hanno beneficiato delle azioni di promozione nella cornice delle politiche per l'economia collaborativa.

Dopo anni di abbandono della produzione manifatturiera a favore del solo settore dei servizi, *Manifattura Milano* è un programma disegnato al fine di rendere la città un territorio in cui possano ritrovare un humus favorevole gli spazi della produzione di manifattura digitale, anche in corrispondenza del piano Industria 4.0 (diventato Impresa 4.0) messo in campo nel 2016-2017 dal governo italiano. Tale possibile sviluppo deve tuttavia affrontare alcune problematicità. In particolare, vi è il rischio che tale salto di scala non scatti laddove esso non diventi trasversale all'intero operato della giunta e rimanga confinato alle sole politiche di un pezzo dell'amministrazione e soprattutto laddove non vi sia uno stabile raccordo strategico con i livelli istituzionali sovra-comunali, in particolare quello metropolitano, regionale e nazionale, al fine di allargare il proprio circolo virtuoso su un'area più vasta, di scala almeno metropolitana. Ciò si collega al più generale rischio che dell'esperienza di innovazione di Milano finisca per beneficiare solo l'area più centrale del territorio, indebolendo così il rapporto sinergico tra Milano e hinterland e tra lavoratori integrati nei flussi innovativi al suo interno e una classe media meno connessa geograficamente e culturalmente con il territorio cittadino [Camagni 2017, 28]. L'altro rischio è che questi programmi, anziché integrarsi con quelli sperimentati nella precedente giunta, producano l'effetto di una loro sostituzione, togliendo centralità all'investimento politico sul tema delle pratiche collaborative, o riducendo tale investimento solo a quelle pratiche collaborative che rientrano nella cornice della manifattura digitale.

Si tratta di grandi sfide per una città che tenta non solo di aumentare la propria attrattività e competitività, ma di farlo con obiettivi redistributivi, al fine di potenziare le

opportunità di occupazione e benessere dei suoi cittadini. Milano in tema di economia collaborativa ha marcato il terreno, sviluppando procedure, strumenti di regolazione e uno stile di governo che hanno suscitato interesse e dialogo in Europa. Vi sono quindi tutte le premesse perché il salto di scala che il governo locale sta imprimendo alle politiche di sviluppo manifatturiero continui a influenzare la produzione di politiche inclusive.

Riferimenti bibliografici

- Aguilera, T., Artioli, F. e Colomb, C.
2017 *Cities Versus AirBnB? Comparing Regulatory Measures and Policy Instruments Dealing with Short-Term Rentals in European Cities*, Leeds, International Sociological Association RC21 Conference.
- Andreotti, A., Anselmi, G., Eichhorn, T., Hoffmann, C.P., Jürss, S. e Micheli, M.
2017 *Participation in the Sharing Economy: European Perspectives*, <https://papers.ssrn.com>.
- Armondi, S. e Bruzzese, A.
2017 *Contemporary Production and Urban Change: The Case of Milan*, in «Journal of Urban Technology», 24, 3, pp. 27-45.
- Baldini, G., Corbetta, P. e Vassallo, S.
2000 *La sconfitta inattesa. Come e perché la sinistra ha perso a Bologna*, Bologna, Il Mulino.
- Belligni, S. e Ravazzi, S.
2012 *La politica e la città. Regime urbano e classe dirigente a Torino*, Bologna, Il Mulino.
- Bernardi, M. e Diamantini, D.
2016 *I modelli di governance della sharing economy*, in E. Polizzi e M. Bassoli (a cura di), *Le politiche della condivisione*, Milano, Giuffrè.
- Biorcio, R. e Vitale, T.
2016 *Italia civile. Associazionismo, partecipazione e politica*, Roma, Donzelli.
- Boisseuil, C.
2017 *Régir, Gouverner et Mettre en Oeuvre: hypothèse de travail à partir des programmes de rénovation urbaine de Paris et Chicago*, Paris, Sciences Po.

- Bolgherini, S.
 2014 *Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis*, in «South European Society and Politics», 19, 2, pp. 193-214.
- Bruzzese, A. e Tamini, L.
 2014 *Servizi commerciali e produzioni creative. Sei itinerari nella Milano che cambia*, Milano, Bruno Mondadori.
- Buseti, S. e Dente, B.
 2016 *Designing Multi-Actor Implementation: A Mechanism-Based Approach*, in «Public Policy and Administration», 33, 1, pp. 46-65.
 2017 *Using Process Tracing to Evaluate Unique Events: The Case of EXPO Milano 2015*, in «Evaluation», 23, 3, pp. 256-273.
- Bussu, S. e Bartels, P.R.
 2014 *Facilitative Leadership and the Challenge of Renewing Local Democracy in Italy*, in «IJURR», 38, 6, pp. 2256-2273.
- Bussu, S. e Galanti, T.
 2015 *Local Governments at the Time of the Crisis*, in C. Hanretty e S. Profeti (a cura di), *Italian Politics: The Year of the Bulldozer*, London, Berghahn Books, pp. 141-159.
- Camagni, R.
 2017 *Forza e limiti del Rinascimento di Milano*, in «Scienze Regionali», 16, 3, pp. 481-496.
- Casavola, P. e Trigilia, C.
 2012 *La nuova occasione. Città e valorizzazione delle risorse locali*, Roma, Donzelli.
- Collaboriamo
 2017 *La mappatura delle piattaforme collaborative 2017*, <http://www.collaboriamo.org/mappatura-delle-piattaforme-collaborative-2017/>.
- Del Fabbro, M.
 2018 *The Institutional History of Milan Metropolitan Area*, in «Territory, Politics, Governance», 6, 3, pp. 342-361.
- Dente, B., Bobbio, L., Fareri, P. e Morisi, M.
 1990 *Metropoli per progetti. Attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*, Bologna, Il Mulino.
- EasyPark
 2017 *Smart Cities Index*, <https://easyparkgroup.com/smart-cities-index/>.

- European Union e UN Habitat
 2016 *The State of European Cities 2016. Cities Leading the Way to a Better Future*, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/cities-report/.
- Faggian, A., Partridge, M. e Malecki, E.
 2017 *Creating an Environment for Economic Growth: Creativity, Entrepreneurship or Human Capital?*, in «IJRR», 41, 6, pp. 997-1009.
- Gascó, M., Trivellato, B. e Cavenago, D.
 2015 *How Do Southern European Cities Foster Innovation? Lessons from the Experience of the Smart City Approaches of Barcelona and Milan*, in J.R. Gill Garcia, T.A. Pardo e T. Nam (a cura di), *Smarter as the New Urban Agenda*, London, Springer, pp. 191-206.
- Halpern, C. e Le Galès, P.
 2012 *Ascesa e declino della politica urbana dell'unione europea*, in L. Grazi (a cura di), *Le città e l'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, pp. 157-196.
- Henderson, J.V.
 2010 *Cities and Development*, in «Journal of Regional Science», 50, 1, pp. 515-540.
- Le Galès, P.
 2016a *Neoliberalism and Urban Change: Stretching a Good Idea Too Far?*, in «Territory, Politics, Governance», 4, 2, pp. 154-172.
 2016b *The Political Sociology of Cities and Urbanisation Processes: Social Movements Inequalities and Governance*, in R. Burdett e S. Hall (a cura di), *The Sage Handbook of the 21st Century City*, London, Sage.
- Le Galès, P. e Vitale, T.
 2015 *Diseguaglianze e discontinuità nel governo delle grandi metropoli. Un'agenda di ricerca*, in «Territorio», 74, pp. 7-17.
- Lefèvre, C., Roseau, N. e Vitale, T.
 2013 *Introduction. Les défis de la gouvernance métropolitaine*, in C. Lefèvre, N. Roseau e T. Vitale (a cura di), *De la Ville à la Métropole. Les défis de la gouvernance*, Paris, L'œil d'or, pp. 21-34.
- Lindblom, C.E.
 1979 *Still Muddling, Not Yet Through*, in «Public Administration Review», 39, 6, pp. 517-526.
- Manzo, C. e Pais, I.
 2017 *I fondatori di startup in Italia tra agency e struttura. Una ricerca esplorativa*, in «Quaderni di Sociologia», 73, pp. 9-28.

- Manzo, C. e Ramella, F.
2015 *Fab Labs in Italy: Collective Goods in the Sharing Economy*, in «Stato e Mercato», 35, 3, pp. 379-418.
- McAdam, D., Tarrow, S. e Tilly, C.
2001 *Dynamics of Contention*, Cambridge, MA, Cambridge University Press.
- Morandi, C. e Di Vita, S.
2015 *ICT, nuove modalità di produzione e processi di rigenerazione urbana. I fab-lab a Milano*, in «Imprese e Città», 8, pp. 81-88.
- Morelli, N.
2018 *Le basi/le origini: i fondatori «fondazziani» e il movimento social street*, in C. Pasqualini (a cura di), *Vicini e Connessi. Rapporto sulle Social Street a Milano*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, pp. 65-74.
- Ostrom, E.
2005 *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press.
- Pais, I.
2016 *I giovani tra collaborazione e condivisione. Il caso Expo 2015*, in A. Rosina (a cura di), *Rapporto Giovani 2016*, Bologna, Il Mulino, pp. 215-234.
- Pais, I. e Provasi, G.
2015 *Sharing Economy: A Step towards the Re-Embeddedness of the Economy?*, in «Stato e Mercato», 3, pp. 347-378.
- Pasqualini, C.
2017 *Il quartiere del Terzo Millennio: le social street a Milano e provincia*, in D. Bidussa ed E. Polizzi (a cura di), *Agenda Milano. Ricerche e pratiche per una città inclusiva*, Milano, Feltrinelli, pp. 80-90.
- Pasqui, G.
2017 *Scali ferroviari e urbanistica milanese*, in «Planum. The Journal of Urbanism», 34, 1, pp. 1-24.
- Polizzi, E.
2016 *La collaborazione come metodo di governo*, in E. Polizzi e M. Bassoli (a cura di), *Le politiche della condivisione*, Milano, Giuffrè.
- Polizzi, E., Tajani, C. e Vitale, T.
2013 *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Roma, Carocci.
- Polizzi, E. e Vitale, T.
2010 *Il tempo della sussidiarietà perduta. Interrogativi su governo locale e innovazione sociale a Milano*, in «Animazione Sociale», 40, 244, pp. 23-33.

- Rodríguez-Pose, A. e Crescenzi, R.
 2008 *R&D, Spillovers, Innovation Systems and the Genesis of Regional Growth in Europe*, in «Regional Studies», 42, 1, pp. 51-67.
- Rodríguez-Pose, A. e Di Cataldo, M.
 2015 *Quality of Government and Innovative Performance in the Regions of Europe*, in «Journal of Economic Geography», 15, 4, pp. 673-706.
- Schindler, S.
 2015 *Governing the Twenty-First Century Metropolis and Transforming Territory*, in «Territory, Politics, Governance», 3, 1, pp. 7-26.
- Shearmur, R.
 2012 *Are Cities the Font of Innovation? A Critical Review of the Literature on Cities and Innovation*, in «Cities», 29, 2, pp. 9-18.
- Starteed e Sharitaly
 2017 *La mappatura delle piattaforme di crowdfunding*, <http://www.crowdfundingreport.it/>.
- Storper, M.
 2013 *Keys to the City: How Economics, Institutions, Interactions and Politics Shape Development*, Princeton, Princeton University Press.
- 2014 *Governing the Large Metropolis*, in «Territory, Politics, Governance», 2, 2, pp. 115-134.
- Trivellato, B.
 2017 *How Can «Smart» also Be Socially Sustainable? Insights from the Case of Milan*, in «EURS», 24, 4, pp. 337-351.
- Turi, P.
 2007 *Le trasformazioni del ceto politico locale in Toscana*, in «Quaderni di Sociologia», 43, pp. 63-97.
- UE e UnHabitat
 2016 *The State of European Cities 2016. Cities Leading the Way to a Better Future*, <http://ec.europa.eu/cities-report>.
- Vitale, T.
 2007 *Conflitti urbani e spazi pubblici: tensioni fra partecipazione e rappresentanza*, in R. Segatori (a cura di), *Mutamenti della politica nell'Italia contemporanea. Governance, democrazia deliberativa e partecipazione politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 159-173.
- 2010 *Regulation by Incentives, Regulation of the Incentives in Urban Policies*, in «Transnational Corporations Review», 2, 2, pp. 58-68.

