

Pubblicazione quadrimestrale
numero 2-3 / 2016

afriche e orienti

www.comune.bologna.it/iperbole/africheorienti

rivista di studi ai confini tra africa mediterraneo e medio oriente

anno XVIII numero 2-3 / 2016

Le pratiche dello Stato in Africa: spazi sociali e politici contestati

a cura di
Antonio Pezzano

AIEP EDITORE



La *governance* asimmetrica del commercio informale nel centro di Johannesburg

Antonio Pezzano

114

Introduzione

Questo saggio esplora la *governance* reale delle politiche sul commercio informale nella città di Johannesburg basandosi su una ricerca empirica svolta dall'autore, in più fasi, nel periodo tra novembre 2010 e aprile 2013, attraverso un'osservazione partecipata dei processi di costruzione delle politiche pubbliche (forum, piattaforme, meeting, workshop) e interviste ai diversi attori coinvolti nella *governance* (funzionari pubblici, manager del settore privato, venditori di strada). L'analisi delle politiche in vigore, avvalendosi di una prospettiva storica, si concentra più sugli aspetti politici che su quelli normativi, cercando di andare oltre la retorica neoliberale della *governance* urbana e considerando l'informalità come una modalità delle pratiche e delle strutture di potere dello Stato (Roy 2009). Pertanto, utilizzando un concetto relazionale del potere, si cerca di analizzare come le politiche pubbliche, nella fattispecie quelle del commercio informale, siano prodotte da autorità statali plurali (sfere di governo, autorità municipali politiche e amministrative, aziende municipalizzate), coinvolte in una molteplicità di pratiche legate a una pluralità di attori sociali ed economici (commercianti informali, sindacati, *stakeholder*), che competono con esse nell'istituzionalizzazione delle relazioni di potere (Hagmann, Péclard 2010).

L'ipotesi è che, nel centro di Johannesburg, le autorità municipali non formino un'en-

tività omogenea e, quindi, non perseguono un'unica strategia trasparente e coerente nel governare la complessità del fenomeno, ma che si assista piuttosto a una *governance asimmetrica*, ossia a un *bricolage* di interventi statali, che combina diverse pratiche e tecniche di governo. Da un lato, l'amministrazione comunale produce un'ampia documentazione normativa sul commercio informale (*policy* e *by-laws*), che sembra seguire strategie di legittimazione dei commercianti informali attorno a concetti di "formalizzazione" e "integrazione" o piuttosto si potrebbe dire di "incorporazione". Dall'altro, diversi attori statali, esercitando il proprio potere, agiscono pratiche arbitrarie, che possono definirsi "predatorie", in funzione di interessi propri. Queste pratiche creano zone differenziate di sovranità e cittadinanza, in base ai diversi interessi di mercato (Ong 2006), e rimodellano le relazioni tra lo Stato e i commercianti informali.

Questa logica contingente di governo, basata sul controllo e sulla regolarizzazione degli attori informali, in relazione a spazi differenziati di *governance*, è realizzata attraverso una produzione di scarsità e stati d'eccezione. L'ambiguità e l'asimmetria del sistema di *governance* hanno lo scopo di creare una logica selettiva nell'allocazione delle risorse, che è anche la base su cui i diversi attori statali possono esercitare l'autorità. È il potere dello Stato che determina l'informalità e discrimina in base ad essa, creando forme d'illegalità nella regolamentazione e nel riordino spaziale. L'informalità, in questo senso, può essere considerata come un modo di sovranità e disciplina (Roy 2009), ma, allo stesso tempo, è anche un modo capitalistico di produzione dello spazio, che genera asimmetrie nella valorizzazione degli spazi stessi (Roy, AlSayyad 2004).

Tuttavia, poiché lo Stato non esercita univocamente e coerentemente un potere oppressivo o repressivo (Lindell 2008, 2010a, 2010b), si possono aprire nuovi spazi d'interazione per i commercianti informali, che così possono influenzare l'attuazione delle stesse politiche pubbliche.

Si può dunque affermare che questa *governance* asimmetrica sia funzionale a una neoliberalizzazione delle politiche urbane: da un lato, forme intolleranti di controllo dello spazio, che possiamo definire in termini di «riordino neocoloniale dello spazio» (Steck *et al.* 2013: 147, 155-157), riproducono continuità storiche di cooptazione e repressione che limitano e frammentano l'azione (*agency*) dei commercianti informali; dall'altro, una pluralità e varietà di attori e interessi emergono sul terreno e si organizzano autonomamente in nuovi modelli di gestione imprenditoriale del commercio informale, che possiamo considerare come un «riordino neoliberale dello spazio» (Steck *et al.* 2013: 158-162). Questi nuovi modelli, nel caso specifico di Johannesburg, sono realizzati e condotti principalmente dal settore privato e integrano o incorporano in maniera parziale ed esclusiva solo una minoranza di venditori di strada informali nei cosiddetti City Improvement Districts (CID),¹ mentre la maggioranza di essi resta ubicata in aree sovraffollate del centro cittadino, male o per niente amministrate, esclusa dall'accesso ai pieni diritti di cittadinanza sociale ed economica.

I commercianti informali e lo Stato in Africa

I venditori di strada sono figure emblematiche dell'informalità delle città africane. La loro presenza non è un fenomeno nuovo (Coquery-Vidrovitch 1991). Sin dal primo colonialismo, la gestione degli *hawkers*, come erano dispregiativamente denominati, è stata percepita dalla maggior parte delle autorità municipali come una questione di accesso alla cittadinanza per i residenti urbani africani. I venditori di strada sono sempre stati un problema per le autorità delle città coloniali e post-coloniali perché occupano spazi pubblici centrali e strategici in una pianificazione modernista della città. Di fronte alla difficoltà nel controllare e governare il fenomeno, le autorità statali hanno sviluppato un atteggiamento intollerante verso i commercianti informali cui hanno impedito l'accesso agli spazi pubblici, escludendoli dal diritto alla città e confinandone la gestione alle politiche della marginalità. Quest'agenda modernista dello sviluppo ha trovato continuità nelle pratiche "imprenditoriali" delle città africane contemporanee, concepite per essere *world-class* e attrarre investimenti internazionali nello scenario della competizione globalizzata. In esse, le attività informali, considerate espressione di un'arretratezza "africana", vanno "regolarizzate" o, altrimenti, eliminate dai centri urbani trasformati in spazi "vetrina" (Steck *et al.* 2013: 146-149).

Sfratti e vessazioni hanno contraddistinto la storia delle relazioni tra commercianti informali e autorità locali urbane (Potts 2008). Tuttavia, «le relazioni tra lo Stato e gli attori informali non possono essere ridotte o a univoco antagonismo o a ibride reti clientelari (...). All'interno dello Stato possono coesistere e combinarsi diverse – e apparentemente contraddittorie – modalità di esercizio del potere» (Lindell 2010a: 16-17). Una prospettiva storica ci consente di individuare le diverse traiettorie e circostanze che hanno condotto lo Stato a reprimere, cooptare oppure creare alleanze con i commercianti informali, la cui risposta è variata nelle diverse situazioni (Hansen, Vaa 2004; Brown 2006; Lindell 2010a, b). Allo stesso modo, l'azione dei commercianti informali, in relazione con lo Stato, è plurale e diversificata, talvolta contraddittoria, variando da un atteggiamento passivo di allontanamento e ritorno al luogo di vendita a quello che Bayat (1997, 2004) definisce la «tranquilla invasione dell'ordinario» fino a forme di contestazione collettiva. Essi sono capaci di trarre vantaggio dalla pluralità dello Stato, così come dalle dinamiche della politica locale (Béni-Gbaffou *et al.* 2013). Come sostiene Lindell (2010b), l'azione (*agency*) degli attori informali può essere spiegata in termini di protesta (*voice*) oltre che di defezione (*exit*). Buona parte della prima letteratura sul settore informale, negli anni '80, concepiva l'azione degli attori sociali in termini di "defezione", sia sotto forma di comportamenti individuali che di traiettorie collettive di distacco o disimpegno (*disengagement*) dallo Stato (Rothchild, Chazan 1988). Nell'ultimo decennio, una vasta letteratura ha evidenziato l'ampio e complesso spettro delle forme di azione collettiva con cui gli attori sociali interagiscono con lo Stato, sia contestando le politiche e le leggi a loro sfavorevoli, sia reclamando legittimità, diritti socio-economici fondamentali e maggiore partecipazione (Lindell 2010a). Tuttavia, non

possiamo considerare queste mobilitazioni come un'azione politica capace di riequilibrare ogni forma di esclusione.

Sebbene forme di protesta dei lavoratori e imprenditori informali stiano aumentando in tutta l'Africa, come ci suggerisce Meagher (2010: 62), la politica della defezione non è stata soppiantata da una forza politica (*political voice*) dell'informale. Benché sia riscontrabile una continuità dall'azione individuale a quella collettiva nelle molteplici scale d'impegno e nei vari modi di potere della politica urbana, bisogna chiedersi come s'interconnettono le diverse azioni sociali (individuali e collettive) e le pratiche politiche, e a beneficio di chi; come e perché gli attori sociali passano da strategie di "defezione" a forme di "protesta" in determinate situazioni. Per capire meglio la politica dell'informalità, è necessario guardare ai diversi livelli delle relazioni di potere, sia nei meccanismi interni delle organizzazioni di base che nelle relazioni con gli altri attori non-statali, siano essi attori sociali, come sindacati e movimenti globali di lavoratori informali, o *stakeholder*, come le imprese del settore privato che stanno giocando un ruolo sempre maggiore in contesti improntati a modelli di *governance* "aziendale" (Meagher, Lindell 2013).

Continuità storiche nelle politiche pubbliche sul commercio informale a Johannesburg

La storia del commercio informale a Johannesburg² risale alla sua stessa fondazione ed è stata caratterizzata da contraddizioni di difficile gestione, che si possono riassumere nella definizione di una "doppia agenda" delle autorità municipali. Esse, infatti, hanno costantemente e contemporaneamente seguito sia una strategia cooptativa, funzionale allo sviluppo capitalista e modernista della città, che ha incorporato segmenti di commercianti informali "regolarizzati" nella *governance* urbana e nei processi di accesso alla cittadinanza, sia una strategia repressiva, che ha teso a escludere la maggioranza degli stessi, identificati come "illegali".

La visione modernista della città, preoccupata dell'ordine, sicurezza e igiene pubblica, è l'approccio di lunga durata che le autorità municipali hanno utilizzato nelle politiche sul commercio informale. Questa visione ha alimentato il pregiudizio razziale e di classe delle élite nei confronti dei commercianti di strada, che hanno impersonato tutte le loro paure e ansie. La proibizione del commercio informale è stata dunque giustificata dall'idea che gli ambulanti fossero portatori di criminalità e sporcizia (*crime and grime*), e si è avvalsa di una macchina repressiva, basata su alcuni pilastri legislativi: licenze e assegnazioni; creazione di zone "proibite", sia nel tempo che nello spazio. In epoca di segregazione e apartheid queste politiche seguivano il principio del "commercio a tempo determinato per soggetti a tempo determinato". Tuttavia, le misure repressive nei confronti dei commercianti di strada non raggiunsero l'obiettivo di sradicare il fenomeno, perché non erano accompagnate da politiche adeguate per l'occupazione della popolazione africana, soprattutto per le donne che, espulse o mai intercettate dalla

domanda di lavoro nel settore formale, non avevano opportunità di reddito alternative al commercio informale.

Questo processo non è stato lineare, né privo di tensioni e resistenze degli attori sociali o di comportamenti corruttivi dell'apparato burocratico. L'immagine del venditore di strada che sfida le autorità municipali e torna a commerciare nello stesso posto, nonostante le multe, le confische e le rimozioni, dovute sia ai procedimenti legali che alle vessazioni e agli abusi arbitrari, è un aspetto costante del tessuto urbano di Johannesburg.

L'attenzione dei *policy-maker* nei confronti dei commercianti di strada è sempre stata subordinata agli interessi del capitale "bianco", anche con la *deregulation* del settore informale urbano iniziata durante l'apartheid "riformista" nella seconda metà degli anni '80; questa, infatti, era una politica conservatrice che aveva lo scopo di formare e "incorporare" nel sistema una classe di piccola borghesia imprenditoriale africana legata agli interessi del regime dell'apartheid, così da preservare potere e privilegi della minoranza bianca e contenere la politicizzazione radicale delle *township* (Rogerson 1989; Rogerson, Beavon 1985; Rogerson, Hart 1989).

Johannesburg con la sua *hawker deregulation* era all'avanguardia (minore persecuzione, snellimento delle procedure amministrative, riduzione delle zone proibite, strutture autorizzate di stoccaggio, centri di servizi). I commercianti informali furono per la prima volta riconosciuti come parte integrante dell'ambiente economico metropolitano e si assistette a fine anni '80 a una rapida espansione del commercio informale nell'*inner city*. Sebbene la maggiore tolleranza beneficiasse realmente solo una parte di essi (Rogerson 1989), va detto però che la deregolamentazione aprì gli spazi per l'organizzazione dei commercianti informali. La liberalizzazione delle licenze, che avvenne nel 1988 nella municipalità di Johannesburg,³ fu dovuta proprio alle strategie di *advocacy* e boicottaggio delle associazioni di categoria, in particolare all'azione e pressione dell'African Council of Hawkers and Informal Business (ACHIB) e della Small Business Development Corporation (SBDC), un'agenzia di sviluppo imprenditoriale.⁴ Ma queste strategie più tolleranti furono osteggiate dai commercianti formali che denunciavano la competizione sleale di quelli informali. Nel gennaio 1988, proprio mentre le autorità municipali stavano negoziando con le organizzazioni dei commercianti informali in una conferenza organizzata dall'ACHIB, la polizia compì raid di massa contro gli ambulanti nel centro cittadino (Rogerson 1989: 297-8; 1990: 126). Questo caso rivela la "doppia agenda" della municipalità nelle politiche del commercio informale, una caratteristica che persiste fino ad oggi. Le misure più "accomodanti" sono sempre state accompagnate dall'applicazione severa della legge secondo lo schema e i dettami di "ordine e sicurezza". Nel momento in cui si negoziano maggiori concessioni ai commercianti informali, attraverso una nuova politica o il rilascio di migliaia di permessi, sembra inevitabile e necessario far piazza pulita di tutte le attività "illegali", come più di recente è avvenuto con gli sgomberi durante il processo di costruzione della strategia urbana *Joburg 2040* nel 2011 e l'Operation Clean Sweep nel 2013.

L'attuale *policy* metropolitana sul commercio informale

Attualmente, nell'*inner city* di Johannesburg, le cifre ufficiali parlano di circa 10.000 commercianti informali, ma le stesse autorità municipali considerano che ce ne siano quasi il doppio;⁵ il fatturato annuo del commercio informale è stimato in circa 4,2 miliardi di rand⁶ (City of Johannesburg (JDA) 2009: 37).

Dopo l'esplosione del commercio di strada durante la transizione democratica dei primi anni '90, il comune di Johannesburg ha quindi cercato di sviluppare meccanismi di regolamentazione del settore all'interno dei programmi di riqualificazione dell'*inner city*. Questi piani miravano a creare un vibrante centro-città residenziale e commerciale sul modello delle città globali (*world-class city*) dove la presenza nelle strade di commercianti informali senza licenza era considerata un fenomeno residuale della cosiddetta "seconda economia" da rimuovere.⁷

Nello scorso decennio, invece, i nuovi piani strategici del comune di Johannesburg si sono ispirati a un approccio "sviluppista" più inclusivo, secondo i dettami del *post-Washington consensus*: lo *Human Development Strategy*,⁸ il *Growth and Development Strategy 2006*⁹ e il più recente *Joburg 2040: Growth and Development Strategy*.¹⁰ Di conseguenza, anche la retorica ufficiale nei confronti del commercio di strada, così come i comportamenti e i discorsi degli imprenditori immobiliari, dei pianificatori urbani e dei funzionari pubblici sono cambiati.¹¹ Da attività pericolosa e disordinata, il commercio di strada è diventato potenzialmente la via sostenibile alla riduzione della povertà e disoccupazione urbana in una cornice sviluppista di crescita sostenibile e inclusiva (van der Heijden, Skinner 2012). Tuttavia, nonostante la retorica dell'inclusione e dell'integrazione nello sviluppo economico, spaziale e sociale, il comune di Johannesburg stenta ad attuare una politica coerente per il commercio informale e palesa un'evidente disparità tra l'apparato normativo e le pratiche attuative, non considerando la complessità della cosiddetta "economia informale", intesa come un più ampio ed eterogeneo *continuum* che va dalle imprese più strutturate a quelle *survivalist*, ai lavoratori occupati nell'informale.

Nel recente *Joburg 2040* si evidenzia il ruolo essenziale di un «settore informale solido» nel «sostenere la resilienza e sostenibilità economica» e il bisogno di progettare «approcci normativi di supporto alla gestione del commercio informale» (City of Johannesburg 2011: 25, 98, 34). Tuttavia, l'*Informal Trading Policy*, approvata in una prima stesura nel 2007, pubblicata nella versione definitiva nel 2009 e al momento in cui si scrive ancora in vigore, e la successiva *Informal Trading By-Laws*, redatta nel 2009 e pubblicata in gazzetta nel 2012, sono una strana e ambigua combinazione di approcci diversi e contraddittori, che risentono anche dei tempi diversi di ideazione, stesura e attuazione.

Se, da un lato, si punta a un approccio basato fundamentalmente sulla "formalizzazione" e "promozione" dei commercianti di strada in strutture regolamentate quali "mercatini" e "mercati lineari" (*linear market*) all'interno dei *business improvement district*,

secondo la visione esclusiva e incorporante della *world class African city* elaborata nei precedenti piani strategici,¹² dall'altro si segue un approccio sviluppatista¹³ che considera queste attività *survivalist* come una protezione sociale per le famiglie povere che non hanno beneficiato della crescita a causa della crisi economica. In realtà, la stessa definizione del commercio informale nelle politiche municipali risente ancora dell'approccio dualistico e riduttivo del concetto di «due economie» di Mbeki,¹⁴ mentre il modello dominante di riferimento è sempre quello neoliberale di una "governance aziendale" del governo locale.¹⁵

In questo contesto, nell'aprile 1999, il consiglio municipale di Johannesburg istituì la Metropolitan Trading Company (MTC), un ente partecipato, ma di diritto privato, allo scopo di sviluppare e gestire le strutture per il commercio informale e il trasporto pubblico. Negli anni seguenti, sono state create altre municipalizzate, che partecipano alla *governance*: il Johannesburg Metropolitan Police Department (JMPD), la polizia municipale, e la Johannesburg Development Agency (JDA), un'agenzia di sviluppo con il particolare mandato della rivalutazione del capitale immobiliare all'interno del processo di riqualificazione del centro cittadino (*Inner City Renewal*).

L'attuale strategia politica del comune di Johannesburg post-apartheid rispecchia, in materia di commercio informale, la *deregulation* del tardo apartheid di fine anni '80. Nell'ultimo decennio, l'assessorato allo sviluppo economico (Department of Economic Development, DED), nell'implementazione delle politiche, ha cercato di istituire un modello che di fatto crea una categorizzazione dei commercianti informali, stabilendo delle priorità nello sviluppo infrastrutturale e nella gestione amministrativa a favore dei mercati strutturati, "lineari" e "permanenti".¹⁶ In pratica, non essendo riusciti a eliminare del tutto il commercio informale non regolamentato nell'*inner city*, si sono nuovamente disegnate strategie cooptative d'incorporazione selettiva di un ristretto numero di commercianti informali, funzionali agli interessi delle aziende private che investono nella riqualificazione del centro urbano. Così facendo, la maggior parte dei venditori di strada si trova riallocata in zone circoscritte prive di particolari servizi o infrastrutture e scarsamente amministrate.

Modelli normativi e modelli empirici nella gestione del commercio informale

Nel centro di Johannesburg è evidente il divario tra i modelli normativi e quelli empirici. Un'analisi sul campo più approfondita ha consentito di capire meglio le dinamiche della *governance* reale nella gestione del commercio informale e, quindi, di rispondere ad alcune questioni sui processi di "inclusione" – che avvengano attraverso un'"integrazione" o meglio attraverso un'"incorporazione". Sintetizzando, si può dire che, da un lato, un sistema integrato, ma non aperto e partecipato, regola il settore per un numero ristretto di commercianti informali che operano nei "mercati lineari" nei CID; dall'altro, una caotica gestione lascia la maggioranza dei venditori di strada in aree della città affollate, scarsamente amministrate, dove sono esclusi dall'accesso ai pieni diritti di cittadinanza sociale ed economica.

In realtà, la municipalità di Johannesburg presenta un sistema complesso di *governance* del commercio informale in cui una molteplicità di attori interagisce a diverse scale e fasi del processo, come sintetizzato nella tabella 1. In queste dinamiche, è di particolare rilevanza analizzare i meccanismi che sono alla base dei processi decisionali e della ripartizione delle responsabilità.

Tabella 1: Attori e interessi coinvolti nella *governance* asimmetrica del commercio informale nell'*inner city* di Johannesburg

FASI	ATTORI	INTERESSI
Formulazione della politica metropolitana	Le massime autorità comunali (sindaco e Giunta), stakeholder. Esclusi i commercianti informali	Sviluppo locale e opportunità economiche a livello regionale e globale
Demarcazione	Autorità municipali (politiche e amministrative), stakeholder. Partecipazione limitata dei commercianti informali	Uso della terra urbana
Assegnazione degli spazi	Autorità municipali (DED), commercianti informali	Accesso agli spazi commerciali
Applicazione delle leggi e dei regolamenti comunali	Autorità municipali (JMPD), commercianti informali	Controllo degli spazi urbani

La politica municipale ufficiale delinea uno schema di gestione, che però, come detto in precedenza, viene attuato solo per le categorie strutturate del commercio – mercati permanenti e lineari. La responsabilità nell'attuazione delle diverse fasi è affidata a diverse entità municipali: il DED demarca le aree da destinare al commercio informale; l'MTC, dal 2013 rimpiazzata dalla Johannesburg Property Company (JPC),¹⁷ assegna gli spazi e riscuote i canoni di affitto; la JMPD applica le leggi. In tutte queste fasi, le autorità municipali dovrebbero consultare gli *stakeholder*, portatori di interessi organizzati, e gli attori sociali. Il grado di coinvolgimento non è uguale per tutti: la partecipazione e l'influenza dei commercianti informali sono inversamente proporzionali al peso degli interessi in gioco; allo stesso modo, i luoghi di potere si restringono fino a recedere dalla base all'aumentare degli interessi in gioco.

Demarcazione

La demarcazione delle aree concesse al commercio informale è il livello in cui vi sono minore trasparenza e partecipazione. In esso, i processi decisionali sono più chiusi ed esclusivi ed è verosimile pensare che, all'interno di un più generale processo di pianificazione urbana, la più alta autorità politica municipale, ossia il sindaco e la sua Giunta, condivida la responsabilità del processo decisionale con attori pubblici e privati, a livello nazionale e internazionale.

I commercianti informali hanno protestato apertamente in merito alle decisioni su quali aree dovessero essere demarcate e quali proibite al commercio. Al primo punto del documento presentato alle assemblee preparatorie del *Joburg 2040* è scritto: «più partecipazione dei venditori nelle decisioni e nella gestione del commercio di strada», in particolare «partecipazione a livello cittadino nelle decisioni sulle politiche da attuare e nelle modifiche da apporre ai regolamenti municipali» (Coalition of Johannesburg Street Traders 2011).¹⁸

Assegnazione degli spazi

La responsabilità dell'implementazione, invece, è demandata al DED, che dovrebbe consultare i commercianti informali attraverso lo spazio "invitato" (Cornwall 2008) dell'Informal Trade Forum (ITF). Secondo i commercianti, l'ITF non viene regolarmente convocato e funziona solo per le questioni operative, come spiega un leader dei commercianti: «non c'è un forum in cui tutti gli *stakeholder* - inclusa la gente, i commercianti informali - siano chiamati a discutere questioni come la demarcazione, che comportano una più ampia discussione sulla pianificazione e riqualificazione della città. Invece, la municipalità sta vendendo siti ai grandi investitori. I grandi proprietari immobiliari decidono di sfrattare la gente e i venditori di strada!».¹⁹

Il coinvolgimento dei commercianti nelle pratiche di *governance*, in questa fase, è più diretto proprio perché sono minori gli interessi in gioco. Ma, attraverso l'analisi del processo di assegnazione degli spazi, è altrettanto evidente l'*entanglement* dello Stato. Il processo è stato a lungo ed è ancora il pilastro su cui le autorità burocratiche municipali basano il proprio potere, controllando e limitando il numero di commercianti. È in questa fase che si pone la questione molto complicata di definire la "legalità" e "legittimità" dei commercianti a operare nel centro cittadino. Come sottolinea Bénit-Gbaffou (2015: 61): «ci sono situazioni e posizioni diverse dei commercianti tra la legalità e l'illegalità. Essere registrati nei database del Comune o in quelli della CJP;²⁰ possedere un tesserino magnetico (*smart card*); avere un posto in affitto e conservarne le ricevute di pagamento; avere assegnato un posto demarcato in una zona adibita a commercio - sono tutti diversi modi di definire cosa sia "legale", che non sempre sono ben articolati e in cui è sicuramente difficile farsi strada».

Una volta demarcata un'area, il comune dovrebbe identificare i commercianti da assegnarvi e, quindi, attribuire una *smart card* che avvalori legalmente il loro status. I criteri e le procedure per definire le liste dei commercianti cui assegnare i posti rappresentano tuttora una questione spinosa, come evidenziato dall'osservazione sul terreno delle diverse pratiche di interazione tra le autorità statali e i commercianti informali.²¹ Le autorità municipali collaborano con i rappresentanti dei commercianti nell'identificazione e registrazione degli assegnatari, per cui diventa cruciale la questione della rappresentanza. Dall'evidenza empirica, emerge una disparità nel grado di partecipazione dei commercianti informali, denunciata anche dalla coalizione dei commercianti di strada

di Johannesburg, nella piattaforma preparata in occasione del lancio della *Joburg 2040*, con la mediazione del sindacato, il Congress of South African Trade Unions (COSATU), in cui appunto si chiedeva di affrontare la corruzione del sistema e di partecipare al processo decisionale nella fase di assegnazione dei posti e di attribuzione delle tessere magnetiche (Coalition of Johannesburg Street Traders 2011).²²

L'opacità e la lentezza nel processo cruciale dell'assegnazione possono essere considerate "disfunzionali" a un modello di *governance* orientato al mercato, ma sono "funzionali" al modo di potere attraverso cui le autorità municipali esercitano il controllo sui commercianti di strada. Si può ipotizzare che il sistema sia amministrato in modo da creare deliberatamente incertezza, per favorire interessi personali e mantenere la massa dei commercianti informali in una posizione passiva e sottomessa. A conferma di quest'interpretazione, si possono considerare le numerose zone mal amministrate, per lo più popolate da migranti o venditori non organizzati, in cui la presenza delle autorità municipali è visibile solo nella riscossione dei canoni di affitto e nel mantenimento dell'ordine attraverso una dura e severa applicazione della legge da parte della polizia municipale. Questo processo genera uno "stato d'eccezione" che mantiene i commercianti informali in una posizione di debolezza nei confronti delle autorità municipali e gli stranieri e i nuovi arrivati, a loro volta, in una posizione più debole rispetto ai commercianti sudafricani già stanziati, con conseguenti conflitti tra venditori sudafricani e stranieri, che si cristallizzano quando aumenta la concorrenza per la scarsità di siti (Bénil-Gbaffou 2015).

L'emergere di modelli empirici "privati"

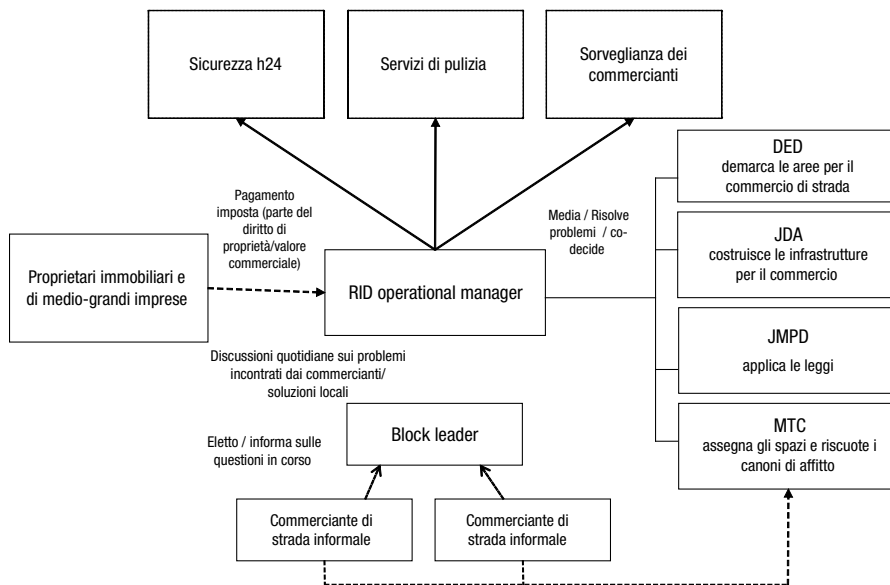
In questo sistema asimmetrico di *governance*, la cattiva gestione delle autorità municipali va di pari passo con l'emergere di modelli imprenditoriali e aziendali di gestione dello spazio pubblico come quelli dei CID, in cui i mercati lineari sono gestiti dal settore privato in partenariato con le autorità pubbliche.

Il CID è diventato un modello dominante nella ristrutturazione del governo locale in Sudafrica.²³ Sebbene l'amministrazione del CID debba essere a sostegno delle autorità municipali, concentrandosi sui servizi di marketing, sicurezza, pulizia e manutenzione degli spazi pubblici, la municipalità di Johannesburg si è progressivamente ritirata dall'amministrazione del centro, delegandola ed esternalizzandola a potenti agenzie del settore privato che sostengono i programmi di riqualificazione urbana, come la CJP. Naturalmente, anche il commercio informale di strada è stato toccato da questo processo di neoliberalizzazione.

Inizialmente, i commercianti informali hanno preso posizione contro questo modello. In particolare, la South African National Traders' Retail Alliance (SANTRA) criticò la rilocazione forzata di venditori di strada dalle zone "proibite" del nuovo CID di Braamfontein.²⁴ Una volta che il modello del CID si è diffuso, la gestione del commercio informale nei *linear market*, come quello di Kerk Street nel Retail Improvement District

(RID), è diventata la *best practice* da seguire (figura 1). È interessante notare che gli stessi leader dei commercianti informali, che in principio erano contrari alla formazione dei CID, sono ora quelli propensi a un modello di gestione cittadina che ne rispecchi l'efficace integrazione dei venditori di strada,²⁵ nonostante esso sia un modello chiuso ai nuovi arrivati e non democraticamente partecipato. Infatti, la partecipazione dei commercianti si limita a una mera consultazione su alcune questioni operative che li riguardano direttamente, mentre il potere decisionale è strettamente nelle mani del consiglio di amministrazione del CID, controllato dai proprietari immobiliari e dalla grande distribuzione commerciale. La costruzione del consenso attorno a questo modello, voluto non solo dal settore privato, ma anche dalle autorità municipali e dagli stessi commercianti informali, provoca riflessioni, nella prospettiva foucaultiana della governamentalità, sulla capacità del sistema di produrre "tecnologie del potere" e di alimentare "tecnologie del sé", che servono gli interessi dei capitali (Steck *et al.* 2013: 159; Morange 2015).

Figura 1: Il modello di gestione dei commercianti informali nel Retail Improvement District



Fonte: Grafico preparato per la Yeoville Studio Exhibition, 26 novembre 2011

Strategie diversificate nell'azione dei commercianti informali in relazione allo Stato
La caotica amministrazione delle autorità municipali e l'emergere di un modello aziendalista nella gestione del commercio informale potrebbero non essere molto

favorevoli all'azione delle organizzazioni di commercianti e alla creazione di movimenti sociali. Ma le forme di partecipazione, sebbene calate dall'alto, possono aprire spazi per contrattare visibilità, legittimità e rivendicazione dei diritti dei commercianti informali. Nel periodo esaminato tra il 2011 e il 2013, si è assistito sul terreno ai diversi modi dei cosiddetti processi partecipati e all'interazione dei commercianti con le autorità statali. Dall'analisi di tre momenti salienti (il lancio della strategia municipale del *Joburg 2040*, la piattaforma organizzata dal Governo provinciale del Gauteng e l'Operation Clean Sweep), si possono tirare le somme su mutamenti e continuità nella *governance* asimmetrica del commercio informale nel centro di Johannesburg: la "doppia agenda" delle autorità municipali e la conseguente diversificazione dell'*agency* dei commercianti informali.

Durante il processo "partecipato" di elaborazione del *Joburg 2040* nel settembre 2011,²⁶ i commercianti informali furono invitati, insieme a tutte le altre parti interessate, a esprimere le loro rivendicazioni e presentare la loro piattaforma. Tuttavia, l'approccio dei funzionari comunali del DED non fu veramente partecipativo. Prima di arrivare agli incontri cittadini generali, fu convocata un'assemblea preliminare nella sede municipale, in cui i dirigenti comunali cercarono di condurre la discussione su temi predefiniti, bloccando ogni questione proveniente dalla platea. Ma i commercianti informali, sostenuti da alcuni rappresentanti del COSATU e dai ricercatori dello Yeoville Studio, chiesero e ottennero più incontri in cui discutere ed elaborare una piattaforma prima di andare alla consultazione pubblica. Gli spazi "creati" di partecipazione (Cornwall 2008) produssero quindi un documento di posizione in cui i commercianti informali chiedevano maggiore partecipazione, autogestione e impegno delle autorità municipali.²⁷

Mentre i rappresentanti dei commercianti furono invitati a esprimere la loro opinione e presentare la loro posizione in incontri ufficiali, la polizia municipale vessava quelli che operavano nelle strade cittadine e, immediatamente dopo il processo di consultazione, alcuni funzionari municipali con l'ausilio di consiglieri dell'opposizione notificavano gli sfratti e cacciavano alcuni venditori dalle strade di diversi quartieri residenziali dell'*inner city* di Johannesburg.²⁸ Nei mesi successivi si sono verificati ulteriori episodi di aggressione, tanto che i commercianti hanno richiesto e ottenuto, dopo diverse trattative, un'assemblea, l'11 maggio 2012, per discutere leggi e regolamenti sul commercio informale. Sebbene la municipalità dichiarasse ufficialmente di aver raggiunto un accordo con i commercianti sulla revisione dei regolamenti municipali, una tra le più attive associazioni, la SANTRA, che si presentò all'assemblea con dei legali, fu praticamente estromessa.²⁹ Questo episodio è interessante perché dimostra che, quando il confronto con le autorità municipali diviene conflittuale, le stesse bloccano il processo partecipativo; come dimostrato in altre situazioni in Sudafrica, la partecipazione delle parti interessate negli spazi "invitati" spesso si traduce in una "politica da spettatori" (Williams 2006).

Il lancio di una nuova politica è ancora oggi, come in passato, l'occasione per le autorità municipali di riaffermare il proprio controllo sullo spazio e far rispettare "ordine e sicu-

rezza". Come denunciato dagli stessi rappresentanti dei venditori di strada,³⁰ la strategia del comune di Johannesburg sembra essere una costante incorporazione selettiva di un numero limitato di venditori di strada, funzionali al proclamato sviluppo di una *World Class African City*, con l'esclusione, invece, della maggioranza di essi, criminalizzati e perseguiti come "illegali".

Tuttavia, i commercianti informali non sono passivi e la loro azione è capace di aprire e riconfigurare spazi e di combinare strategie differenziate nell'interazione con i diversi livelli dello Stato, come nei casi della piattaforma organizzata dal Governo provinciale del Gauteng tra il 2012 e il 2013 e il ricorso alla Corte Costituzionale contro le rimozioni forzate dell'Operation Clean Sweep a dicembre 2013.³¹ Sebbene quest'azione dei commercianti non abbia effettivamente riequilibrato le sfavorevoli relazioni di potere, ha comunque costretto il governo metropolitano a riformulare la propria *governance* urbana.

Di fronte all'ambivalente strategia di *stop and go* del comune di Johannesburg, alcuni leader dei commercianti intensificarono i rapporti con il livello superiore del Governo provinciale, in particolare con il Gauteng Economic Development Portfolio Committee and il Gauteng Department of Economic Development.

Il Governo provinciale del Gauteng aveva, infatti, adottato una politica sviluppatista di crescita economica inclusiva nel *Gauteng Employment Growth and Development Strategy* in cui fu data enfasi all'economia informale poiché considerata in grado di «generare reddito per coloro che non hanno accesso a nessuna fonte di reddito» (Gauteng 2011: 25). In linea con quest'approccio, tra il 2012 e la prima metà del 2013, i commercianti informali ebbero alcuni incontri prima con la Commissione per lo sviluppo economico, presieduta dal consigliere Nkosipendule Kolisile, e poi con l'assessorato, quando lo stesso Kolisile divenne assessore provinciale allo sviluppo economico.

La piattaforma di dialogo creatasi fu utilizzata dai partecipanti per motivi diversi, ma tutti convergenti su un punto comune: aggirare il livello di Governo metropolitano. I commercianti informali giocarono sulla competizione politica tra i livelli di Governo, provinciale e locale, e tra gli attori politici per legittimare e consolidare la propria posizione e *accountability*.³² Si venne a creare un combinato disposto per cui, da un lato, l'assessore Kolisile, esponente del South African Communist Party (SACP) e dell'ala più laborista dell'African National Congress (ANC), portava avanti un'agenda politica basata sull'economia inclusiva e sul lavoro dignitoso, per allargare e rafforzare il suo elettorato in vista delle elezioni del 2014; dall'altro, i commercianti informali cercavano di rafforzare la propria posizione in opposizione a un'amministrazione municipale ostile, guidata da esponenti dell'ANC più inclini ai dettami della *governance* urbana neoliberale, per cui era prioritario raggiungere un certo livello di competitività internazionale. I commercianti informali legittimavano così la posizione del Governo provinciale nel costruire una piattaforma per la coalizione delle organizzazioni di categoria, in alternativa ai Governi metropolitani locali che invece, con le loro pratiche, ne acuivano la frammentazione e divisione.

La strategia del Governo provinciale è stata quindi esplicitata in alcuni seminari tenutisi tra novembre 2012 e giugno 2013, in cui sono stati invitati a partecipare i rappresentanti dei commercianti informali (Matjomane 2013: 90-108). L'obiettivo primario era una "normalizzazione" del settore, assicurando un quadro giuridico in linea con il processo normativo nazionale, la regolarizzazione dei commercianti informali e la creazione di una piattaforma comune. Gli appelli alla regolarizzazione e all'unità furono accolti favorevolmente dalla maggioranza dei rappresentanti delle associazioni dei commercianti, soprattutto nel seminario del 22 aprile 2013, quando rividero le loro posizioni sulle strategie di "regolarizzazione", intravedendo delle opportunità nei nuovi programmi governativi. Sebbene la maggioranza delle organizzazioni comprendesse l'importanza dell'unità, emersero comunque divisioni nella conduzione del processo, che, insieme a vicende contingenti, portarono all'interruzione dello stesso.³³

Questa strategia diversificata dei commercianti può esser letta come una «incorporazione selettiva dal basso» (Meagher, Lindell 2013: 68), che di per sé non implica però un consolidamento delle forme di organizzazione politica dei commercianti.

La rete dei commercianti informali è, infatti, ancora fragile e ha difficoltà a rappresentarsi come un gruppo d'interesse e a raggiungere un livello di rivendicazione e azione politica. Le organizzazioni dei commercianti informali si mobilitano principalmente su temi che riguardano le attività quotidiane, come gli sgomberi, i soprusi della polizia e la confisca delle merci, qualche volta anche come strategia dei leader per controllare il processo di assegnazione degli spazi e trarne un vantaggio personale, piuttosto che su rivendicazioni collettive sindacali che riguardano la loro posizione di classe in quanto lavoratori "casuali", "marginalizzati", "precari" sfruttati. Tuttavia, nonostante una leadership frammentata e personalizzata, i commercianti sono capaci di resistere e opporsi con successo alle ingiustizie strutturali, come nel caso dell'Operation Clean Sweep.

Nell'ottobre 2013, il sindaco lanciò l'Operation Clean Sweep, che risultò in una rimozione forzata di migliaia di commercianti informali dal centro di Johannesburg. La campagna, ideata dall'assessore all'urbanistica, Roslynn Greeff, aveva come obiettivo il "risanamento" del centro urbano e la "lotta all'illegalità", identificando come problemi principali da risolvere: il commercio illegale, lo smaltimento dei rifiuti, l'occupazione abusiva degli edifici e le connessioni illegali alle reti idriche ed elettriche. Sebbene il programma di azione fosse indirizzato ad affrontare il più generale problema del degrado urbano, conformemente al nuovo piano di trasformazione dell'*inner city*, l'attenzione fu posta solo sul breve termine operativo più facile da realizzare: rimuovere i venditori dalle strade – senza però offrire loro una soluzione alternativa.

Quest'operazione era stata in realtà preparata da tempo, come si evince da due rapporti redatti dall'assessore Greeff nell'ottobre 2012, che delineavano l'iniziativa Mayor Clean Sweep all'interno della strategia più generale della città. Prima che partisse l'operazione, il comune aveva intrapreso delle trattative con alcuni rappresentanti dei commercianti per individuare e rimuovere i commercianti "illegali". Fu, infatti, solo

quando la polizia, senza previa consultazione, cacciò indiscriminatamente autorizzati e non-autorizzati che i commercianti cominciarono a contestare l'operazione (Béni-Gbaffou 2014: 6). Questo dimostra ancora una volta la contraddittoria doppia agenda delle autorità municipali. Nel momento in cui la municipalità cerca di attuare una nuova strategia "coesiva e partecipativa", sostenuta da discorsi di sostenibilità e resilienza, contemporaneamente riattiva repertori e pratiche restrittive e repressive conseguenti a un "riordino neocoloniale dello spazio". Nell'annunciare la riformulazione di una politica più proattiva, che coinvolgesse tutti gli *stakeholder* in un processo inclusivo, si è sentita la necessità di procedere a un'operazione di "piazza pulita" per tener fuori gli attori sociali indesiderati e incorporarne un numero ristretto. Ma, in questo caso, i commercianti criminalizzati hanno reagito con un'azione conflittuale che, in una certa misura, ha ostacolato e messo in discussione la strategia municipale. Dopo alcune trattative fallite con la municipalità per la verifica di un processo di ri-registrazione e una sentenza negativa dell'Alta Corte del Gauteng meridionale, due organizzazioni, la SAITF e la SANTRA, fecero appello con urgenza alla Corte Costituzionale. Il 5 dicembre 2013, la Corte sentenziò a favore dei commercianti, riconoscendo l'urgenza di fermare gli sgomberi e consentire agli stessi di tornare nei propri luoghi di lavoro. La sentenza della Corte fu una vittoria per tutti i commercianti, sia che fosse letta come il risultato di un'efficace strategia legale condivisa sia come una reazione degli interessi più ristretti dei commercianti "legali". Nelle motivazioni della sentenza, pubblicate il 4 aprile 2014, la Corte, oltre a condannare l'operazione come un atto in sé di «umiliazione e abiezione», smascherava e limitava la politica restrittiva comunale, considerata come «illegittima», «indiscriminata», «fallace» e «in palese violazione dei diritti dei commercianti». ³⁴ In pratica, l'azione legale vincente ha mostrato le pratiche esclusive delle autorità municipali, basate su un'applicazione restrittiva della legge, giustificate cinicamente in termini di "convenienza" per nascondere il fallimento cronico della gestione del commercio di strada, nonostante un quadro normativo nazionale e municipale sviluppatista. Inoltre, ha costretto, almeno temporaneamente, il comune di Johannesburg a trovare altre modalità legali meno restrittive per implementare la sua politica e a riaprire gli spazi di negoziazione con gli attori sociali. Dove porterà questo processo, è tutto da vedere. Sembra che le due associazioni che hanno fatto ricorso abbiano guadagnato un certo credito e una capacità di far leva sui funzionari comunali, cosa che, in prospettiva, potrebbe ristabilire un dialogo costruttivo tra le parti. Tuttavia, il processo "partecipato", ma sterilizzato e depoliticizzato, intrapreso dal comune nel 2014 per delineare la nuova regolamentazione degli spazi per il commercio di strada in linea con la sentenza della Corte costituzionale, induce a una certa cautela. Contemporaneamente, sul territorio stanno nascendo forme di dialogo tra alcune organizzazioni dei commercianti e il settore privato per costruire proposte innovative di gestione, come il progetto pilota di Park Station, proposto dalla SANTRA e dal CJP, immediatamente dopo l'Operation Clean Sweep (Béni-Gbaffou 2015).

Conclusioni

Negli ultimi decenni, il processo di neoliberalizzazione delle autorità municipali a Johannesburg ha prima considerato le attività informali come un fenomeno temporaneo da eliminare con una crescita economica sostenibile. Quindi, per l'azione resiliente dei commercianti informali, il comune di Johannesburg ha elaborato discorsi più "integrati" di gestione del commercio informale, che però non sono stati corroborati da un'implementazione delle politiche adottate. Sono emerse contraddizioni evidenti tra i modelli normativi e quelli empirici di gestione. Il risultato è un sistema asimmetrico di *governance* del commercio informale nel centro di Johannesburg. In pratica, si possono osservare continuità storiche di strategie cooptative nelle politiche pubbliche: una "incorporazione selettiva" di un ristretto numero di commercianti informali, che è funzionale agli interessi delle aziende che investono nella riqualificazione del centro, ma che produce l'esclusione, la criminalizzazione e la marginalizzazione della maggioranza dei commercianti informali. Le autorità municipali hanno così esercitato il loro controllo e potere sui venditori di strada attraverso una contraddittoria "doppia agenda", in cui la retorica della partecipazione contrasta con l'applicazione repressiva della legge. Nonostante ciò, i commercianti informali sono stati capaci di aprire e riconfigurare spazi e di combinare varie strategie nei rapporti con i diversi livelli dello Stato. Questa strategia diversificata d'impegno può essere vista come una "incorporazione selettiva dal basso", per cui sarebbe utile capire quali gruppi o individui tra i venditori ne stiano beneficiando in termini di accesso alle strutture e alle politiche statali e/o in termini di voce politica. L'abilità di relazionarsi con lo Stato non sempre alimenta azioni politiche collettive perché le condizioni, le modalità e i tempi dell'interazione sono più spesso decisi dagli attori statali o del settore privato, soprattutto in un contesto di *governance* urbana asimmetrica e deliberatamente frammentata. Più i commercianti informali si vedono ristretto l'accesso allo Stato, più si pregiudicheranno gli spazi di negoziazione e rappresentanza collettiva che possono cambiare le politiche statali. Tuttavia, i commercianti informali di Johannesburg sono stati capaci di formare nuove, seppur embrionali, forme di azione e rivendicazione collettiva e di creare alleanze strategiche con altre istituzioni e organizzazioni per meglio rivendicare i propri diritti e proteggere le proprie attività.

Antonio Pezzano è Ricercatore a Tempo Determinato in Storia e Istituzioni dell'Africa presso il Dipartimento Asia, Africa e Mediterraneo dell'Università degli Studi di Napoli "l'Orientale".

NOTE:

1 - Secondo la definizione data sul sito del Johannesburg City Improvement District (CID) Forum, i «City Improvement Districts (CIDs) sono aree geografiche in cui la maggioranza dei proprietari immobiliari decide di comune accordo di finanziare servizi aggiuntivi e integrativi a quelli normalmente forniti dalle autorità locali per provvedere alla manutenzione e alla gestione dell'ambiente pubblico a un livello superiore e così mantenere o incrementare i loro investimenti»: <http://cidforum.co.za>.

- 2 - Per la storia dei commercianti informali di Johannesburg vedi Rogerson (1990), Rogerson, Beavon (1985), Beavon, Rogerson (1980, 1982).
- 3 - Dai 200-250 commercianti informali stimati in un'indagine del 1979, a Johannesburg si era passati, alla fine del 1987, a 1.004 venditori di strada registrati con una regolare licenza, per arrivare a 14.000 micro-commercianti, compresi quelli che lavoravano per i rivenditori formali, nel 1988, quando, nel solo mese di luglio, furono rilasciate 7.000 nuove licenze (Rogerson, Hart 1989: 35).
- 4 - Sul ruolo dell'ACHIB e della SBDC nelle politiche di *deregulation* dell'informale, vedi Pezzano (2004: 353-393).
- 5 - In un recente rapporto, Bénit-Gbaffou (2015: 60-61) discute le cifre dei commercianti di strada stimati nel centro di Johannesburg.
- 6 - Questa cifra rappresenta circa il 5% dell'intero fatturato dell'*inner city*, in confronto al 16% del settore commerciale formale.
- 7 - Per una critica allo sviluppo urbano post-apartheid di Johannesburg che produce nuove dinamiche di esclusione spaziale, vedi Murray (2008, 2011).
- 8 - City of Johannesburg (2005).
- 9 - City of Johannesburg (2006).
- 10 - City of Johannesburg (2011).
- 11 - Vedi interviste con Justice Mashela, MTC acting CEO, 22 novembre 2011; Hans Jooste, CJP general manager, 28 ottobre 2011; Lebo Mashego, AFHCO Urban Development Manager, 18 ottobre 2011. Vedi anche *Seminar on The South African Informal City*, "The South African Informal City", 15 novembre 2011: <http://www.informalcity.co.za/>.
- 12 - GJMC (2001); City of Johannesburg (2007). Per un esame dell'elaborazione delle politiche, vedi Hlela (2003).
- 13 - Per l'approccio sviluppatista al settore informale in Sudafrica vedi Dewar (2005); Davies, Thurlow (2009).
- 14 - Sul dibattito attorno ai concetti di «due economie» di Thabo Mbeki e della «economia informale», vedi Bond (2007); Frye (2007); Devey *et al.* (2007).
- 15 - Per il Sudafrica vedi Bond (2014) e Beall *et al.* (2002).
- 16 - Nella Parte C della *Informal Trading Policy*, riguardo allo sviluppo infrastrutturale, si afferma: «il DED creerà delle categorie e definirà i diversi tipi di mercati del commercio informale. In base a ciò, si stabiliranno delle priorità nello sviluppo infrastrutturale. [...] L'approccio del Comune allo sviluppo infrastrutturale del commercio informale si riferirà alla categorizzazione dei mercati del commercio e all'identificazione delle priorità di sviluppo individuate dal DED». I "mercati permanenti" sono mercati al coperto attrezzati con servizi e strutture fisse; generalmente sono stati costruiti vicino alle stazioni dei taxi collettivi. I "mercati lineari" offrono riparo ai commercianti attraverso strutture essenziali di copertura e servizi minimi. Dal 2009, il comune di Johannesburg ha puntato allo sviluppo di questi ultimi nei nodi e nelle strade commerciali della City e del CID.
- 17 - Il cambio di gestione dall'MTC alla JPC ha creato molta confusione tra i commercianti informali, preoccupati di dover interagire sempre con gli stessi criticati manager e funzionari dell'ex MTC, trasferiti alla JPC (Matjomane, 2013). Sebbene questo passaggio sia stato presentato in termini di maggiore efficienza, in realtà si può sostenere che l'interesse principale della municipalità sia stato piuttosto l'ottimizzazione del valore delle proprietà comunali, funzione precipua della JPC, attraverso una più attenta gestione dei canoni di affitto per l'occupazione del suolo pubblico.
- 18 - Nel *focus group* del seminario sul settore informale organizzato dal Khanya-AICDD, il 24 ottobre 2011, Zacharia Ramutula, presidente di One Voice of All Hawkers Association, affermò che «la demarcazione era motivo di scontro», come è stato nel caso delle vie Rockey e Raleigh a Yeoville.
- 19 - Intervista con Sam Khasibe, 14 ottobre 2011.
- 20 - La Central Johannesburg Partnership (CJP) è una compagnia fondata nel 1992 per riqualificare l'*inner city*. Uno dei suoi principali compiti è la gestione dei CID. Ha diretto anche la lobby dei proprietari immobiliari dell'*inner city* (JICBC) riconosciuta come uno degli *stakeholder* dalla *Inner City Regeneration Charter*. Attualmente la CJP lavora attraverso accordi di *outsourcing*, in partenariato con la Urban Genesis, e si occupa sempre più dell'amministrazione del commercio informale e dei taxi collettivi.
- 21 - Nel processo di elaborazione e attuazione del sistema elettronico di registrazione basato sulle *smart card*, l'MTC costruì un database empirico attraverso indagini e rilevazioni condotte con l'assistenza dei *task team*, organi consultivi composti da commercianti informali nominati - non eletti - nei forum, e dei *block leader*, individui che operano da molti anni in una determinata area, riconosciuti come tali dalla comunità. I primi sono percepiti dai commercianti come uno strumento della strategia cooptativa e di *divide et impera*, nelle mani delle autorità municipali; i secondi, invece, sono più popolari per la loro presenza duratura e conoscenza approfondita del territorio (Pezzano 2016: 504).

- 22 - In una situazione in cui non c'è un'archiviazione dei dati affidabile - non essendoci database registrati elettronicamente, ma liste stilate a mano in ogni mercato - le autorità municipali, per controllare e gestire meglio il territorio, finiscono col favorire e rafforzare poteri informali, come già avvenuto in passato (Hlela 2003: 2), e col creare divisioni e contese tra le associazioni dei commercianti informali, incoraggiando comportamenti corruttivi a discapito dei venditori più deboli e più poveri.
- 23 - Per un'analisi dell'emergere del modello dei CID a Johannesburg e in Sudafrica, vedi Peyroux (2008); Didier *et al.* (2012, 2013).
- 24 - Come espresso in SANTRA (May 2007), *Johannesburg Inner City Summit: a community perspective of urban regeneration*, pp. 2-3, e altri comunicati stampa citati in Tissington (2009: 29; 32-33; 41-44), Edmund Elias, portavoce della SANTRA, era preoccupato che solo un numero ristretto di venditori di strada potesse operare in sicurezza nelle aree dei CID, mentre la maggioranza di essi sarebbe stata confinata in aree poco remunerative, sempre più affollate e mal amministrate, del centro cittadino o nelle *township*.
- 25 - Edmund Elias, comunicazione personale, 19 marzo 2013.
- 26 - Il *Joburg 2040* è la strategia generale della città di Johannesburg lanciata dal neoletto sindaco, Parks Tau, nel 2011. L'approccio prefigurato contemplava un processo aperto al pubblico in cui erano previste, oltre ai dibattiti in seno all'amministrazione comunale e alle consultazioni con gli esperti, nove settimane tematiche, tra agosto e settembre, in cui *stakeholder* e *decision-maker* (le imprese, la società civile, le comunità e il governo) s'impegnavano a discutere tra loro. In particolare, la settimana sulla "crescita economica" si svolse tra il 24 e il 30 settembre. I contributi provenienti dai diversi settori furono sintetizzati ed elaborati nel documento programmatico pubblicato nell'ottobre del 2011. Vedi City of Johannesburg (2011).
- 27 - Vedi Coalition of Johannesburg Street Traders (2011). Gli slogan presentati nei titoli di alcuni dei punti programmatici erano «Nothing for us without us!» e «Work with us not for us!».
- 28 - Zacharia Ramutula in Johannesburg Informal Trading Forum, 14 settembre 2011; Lesego Motshegwa, *Norwood street traders given the boot*, in «North Eastern Tribune», 4 October 2011; *Democratic Alliance chase the last three Norwood hawkers*, SANTRA Press Release, 17 October 2011; Lesego Motshegwa, «*National Traders' Alliance fight -for street traders*», «North Eastern Tribune», 20 October 2011.
- 29 - Pongoma, L., *Informal traders rubbish 'deal' with Johannesburg*, «The New Age Online», 17 May 2012: http://www.thenewage.co.za/50962-1009-53-Informal_traders_rubbish_deal_with_Johannesburg; *The City of Johannesburg has lied about reaching amicable agreement with Informal traders*, "ESSET Ecumenical Service for Socio-Economic Transformation", 23 May 2012: http://eset-eset.blogspot.com/2012_05_01_archive.html.
- 30 - Vedi le dichiarazioni di Edmund Elias, portavoce della SANTRA: «mentre l'assessorato allo sviluppo economico del comune di Johannesburg continua a predicare lo sviluppo, anche le repressioni continuano. L'assessorato continua ad agire in cattiva fede e a sostenere azioni punitive della polizia contro le stesse persone per cui hanno il mandato di amministrare», in SANTRA, Press Release, 19 February 2012. Già in passato, SANTRA aveva denunciato: «non si può continuare ad attuare vecchie politiche oppressive, mentre s'invocono nuove politiche sviluppatiste», vedi SANTRA, *Analysis of Johannesburg Micro Retailing and Servicing Status Quo*, cit. in Tissington (2009: 43).
- 31 - Per maggiori dettagli vedi il sito Joburg Trade Resources: <http://joburgtraderesources.wordpress.com/>
- 32 - Qui intesa nella sua componente sanzionatoria, vedi Kitschelt, Wilkinson (2007).
- 33 - La SAITF (South African Informal Traders Forum), una delle organizzazioni che da più tempo era stata coinvolta nelle pratiche del governo provinciale, fu invitata a organizzare incontri preparatori e una *road map* per arrivare con una posizione unitaria al successivo summit di luglio. Nonostante divisioni e competizione tra i leader, il Summit si tenne, il 9 e 10 luglio, preceduto il giorno prima da una visita dell'assessore Kolisile nel centro di Johannesburg, e delineò la strada verso la creazione di un ente associativo di secondo livello, che rappresentasse tutti i commercianti informali del Gauteng, e la formulazione di una politica provinciale, che considerasse, oltre a progetti di micro-finanza, la xenofobia e la corruzione nel settore, le vessazioni della polizia e la vittimizzazione dei venditori di strada. Questa strategia si sarebbe dovuta realizzare insieme alle municipalità locali e alle forze dell'ordine, seguendo un approccio inter-governativo, per concludersi nel luglio 2014. Qualche giorno dopo il Summit, l'assessore Kolisile morì in un incidente stradale. La sua morte improvvisa arrestò il processo, a dimostrazione del fatto che, spesso, l'attuazione delle politiche pubbliche, così come la capacità dei cittadini di essere ascoltati, più che rispondere a strategie formalizzate più generali e universali, è influenzata dalla competizione politica dei e nei partiti, sia verticale che orizzontale (Béni-Gbaffou *et al.* 2013).
- 34 - Per le motivazioni della sentenza e tutta la documentazione legale, vedi: <http://www.seri-sa.org/index.php/19-litigation/case-entries/206-south-african-informal-traders-forum-and-others-v-city-of-johannesburg-and-others-saitf>.

Riferimenti bibliografici

- Bayat A. (1997), *Un-civil Society: The Politics of the 'Informal People'*, in «Third World Quarterly», vol. 18, n. 1
- Bayat A. (2004), "Globalization and the Politics of the Informals in the Global South", in A. Roy, N. AlSayyad (eds.), *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, Lexington Books, Lanham MD
- Beall J., O. Crankshaw, S. Parnell (eds.) (2002), *Uniting a Divided City. Governance and Social Exclusion in Johannesburg*, Earthscan, London
- Beavon K. S. O., C. M. Rogerson (1980), *The Persistence of the Casual Poor in Johannesburg*, in «Contree: Journal of South African Urban and Regional History», vol. 7, pp. 15–21
- Beavon K. S. O., C. M. Rogerson (1982), "The Informal Sector of the Apartheid City: The Pavement People of Johannesburg", in D. M. Smith (ed.), *Living Under Apartheid: Aspects of Urbanisation and Social Change in South Africa*, George Allen and Unwin, London
- Béniit-Gbaffou C. (ed.) (2014), *A Political Landscape of Street Trading Organizations in Inner City Johannesburg, Post Operation Clean Sweep*, CUBES research report, University of the Witwatersrand, Johannesburg
- Béniit-Gbaffou C. (ed.) (2015), *In Quest for Sustainable Models of Street Trading Management. Lessons for Johannesburg after Operation Clean Sweep*, CUBES research report, University of the Witwatersrand, Johannesburg
- Béniit-Gbaffou C., A. Dubresson, L. Fourchard, K. Ginisty, S. Jaglin, A. Olukoju, S. Owuor, J. Vivet (2013), "Exploring the Role of Party Politics in the Governance of African Cities", in S. Bekker, L. Fourchard (eds.), *Governing Cities in Africa. Politics and Policies*, HSRC Press, Cape Town
- Bond P. (2007), *Introduction: Two Economies – or One System of Superexploitation*, in «Africanus», vol. 37, n. 2
- Bond P. (2014), *Elite Transition: From Apartheid to Neoliberalism in South Africa*, Pluto Press, London
- Brown A. (ed.) (2006), *Contested Space: Street Trading, Public Space, and Livelihoods in Developing Cities*, ITDG Publishing, Rugby
- City of Johannesburg (2007), *Inner City Regeneration Charter*, City of Johannesburg Metropolitan Municipality, Johannesburg
- City of Johannesburg (2009), *Informal Trading Policy for the City of Johannesburg*, City of Johannesburg Metropolitan Municipality, Johannesburg
- City of Johannesburg (2011), *Joburg 2040: Growth and Development Strategy*, City of Johannesburg Metropolitan Municipality, Johannesburg
- City of Johannesburg (JDA) (2009), *Inner City BRT Station Precinct Analysis. Market Research*, Main report prepared by Demacon, Pretoria
- Coalition of Johannesburg Street Traders (facilitated by COSATU) (2011), *Position on Street Trading (as prepared for the GDS 24–29 Sept 2011, Johannesburg)*, Document produced at the workshop in preparation for the GDS 2040 outreach process
- Coquery-Vidrovitch C. (1991), "L'informel dans les villes Africaines: Essai d'analyse historique et sociale", in C. Coquery-Vidrovitch, S. Nedelec (eds.), *Tiers-mondes: L'informel en question*, L'Harmattan, Paris
- Cornwall A. (2008), *Unpacking 'Participation': Models, Meanings and Practices*, in «Community Development Journal», vol. 43, n. 3
- Davies R., J. Thurlow (2009), *Formal-Informal Economy Linkages and Unemployment in South Africa*, Centre for Poverty Employment and Growth, HSRC, Cape Town
- Devey R., L. Lebani, C. Skinner, I. Valodia (2007), "The Informal Economy", in A. Kraak, K. Press (eds.), *Human Resources Development Review 2008*, HSRC Press, Cape Town
- Dewar D. (2005), *A Conceptual Framework for the Formulation of an Informal Trader Policy for South African Towns and Cities*, in «Urban Forum», vol. 16, n. 1
- Didier S., M. Morange, E. Peyroux (2013), *The Adaptive Nature of Neoliberalism at the Local Scale: Fifteen Years of City Improvement Districts in Cape Town and Johannesburg*, in «Antipode», vol. 45, n. 1
- Didier S., E. Peyroux, M. Morange (2012), *The Spreading of the City Improvement District Model in Johannesburg and Cape Town: Urban Regeneration and the Neoliberal Agenda in South Africa*, in «International Journal of Urban and Regional Research», vol. 36, n. 5
- Frye I. (2007), *The 'Second Economy' as Intellectual Sleight of Hand*, in «Africanus», vol. 37, n. 2
- Gauteng Provincial Government (2011), *Gauteng Employment Growth and Development Strategy (GEGDS)*, Gauteng Department of Economic Development, Johannesburg
- GJMC (Greater Johannesburg Metropolitan Council) (2001), *Joburg 2030: Johannesburg's Economic Development Strategy*, Corporate Planning Unit, GJMC, Johannesburg
- Hagmann T., D. Péclard (2010), *Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa*, in «Development and Change», vol. 41, n. 4
- Hansen K. T., M. Vaa (eds.) (2004), *Reconsidering Informality: Perspectives from Urban Africa*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala

- Hlela K. (2003), *Formal Policies and Informal Power: Johannesburg's Street Traders*, Policy Brief n. 26, Centre for Policy Studies, Johannesburg
- Kitschelt H., S. I. Wilkinson (eds.) (2007), *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge University Press, Cambridge
- Lindell I. (2008), *The Multiple Sites of Urban Governance: Insights from an African City*, in «Urban Studies», vol. 45, n. 9
- Lindell I. (2010a), "Introduction: The Changing Politics of Informality – Collective Organizing, Alliances and Scales of Engagement", in I. Lindell (ed.), *Africa's Informal Workers: Collective Agency, Alliances and Transnational Organizing in Urban Africa*, Zed Books, London; The Nordic Africa Institute, Uppsala
- Lindell I. (2010b), *Between Exit and Voice: Informality and The Spaces of Popular Agency*, in «African Studies Quarterly», vol. 11, n. 2-3
- Matjomane M. D. (2013), *Strategies Used by Street Traders' Organisations To Influence Trading Policy and Management in the City of Johannesburg*, Unpublished master's thesis, University of the Witwatersrand, Johannesburg
- Meagher K. (2010), "The Politics of Vulnerability: Exit, Voice and Capture in Three Nigerian Informal Manufacturing Clusters", in I. Lindell (ed.), *Africa's Informal Workers: Collective Agency, Alliances and Transnational Organizing in Urban Africa*, Zed Books, London; The Nordic Africa Institute, Uppsala
- Meagher K., I. Lindell (2013), *ASR forum: Engaging with African Informal Economies: Social Inclusion or Adverse Incorporation? Introduction*, in «African Studies Review», vol. 56, n. 3
- Morange M. (2015), "Participation, Neoliberal Control and the Voice of Street Traders in Cape Town: A Foucauldian Perspective on 'Invited Spaces'", in C. Bénéit-Gbaffou (ed.), *Popular Politics in South African Cities: Unpacking Community Participation*, HSRC Press, Cape Town
- Murray M. J. (2008), *Taming the Disorderly City: The Spatial Landscape of Johannesburg after Apartheid*, Cornell University Press, Ithaca NY
- Murray M. J. (2011), *City of Extremes: The Spatial Politics of Johannesburg*, Wits University Press, Johannesburg
- Ong A. (2006), *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*, Duke University Press, Durham [Trad. it. *Neoliberalismo come eccezione. Cittadinanza e sovranità in mutazione*, La casa Usher, Firenze-Lucca, 2013]
- Peyroux E. (2008), "City improvement Districts in Johannesburg: An Examination of The Local Variations of The BID Model", in R. Pütz (ed.), *Business Improvement Districts: Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung*, Geographische Handelsforschung, 14, L.I.S. Verlag, Passau
- Pezzano A. (2004), *I piccoli e micro-imprenditori africani in Witwatersrand: una prospettiva storica*, tesi di dottorato in Storia dell'Africa, Università degli Studi di Siena
- Pezzano A. (2016), "Integration' or 'Selective Incorporation'? The Modes of Governance in Informal Trading Policy in the Inner City of Johannesburg", in «The Journal of Development Studies», vol. 52, n. 4
- Potts D. (2008), *The Urban Informal Sector in Sub-Saharan Africa: From Bad to Good (and Back Again?)*, in «Development Southern Africa», vol. 25, n. 2
- Rogerson C. M. (1989), *Urban Reform in South Africa: Policy and Practice towards Hawkers*, in «African Urban Quarterly», vol. 4, n. 3-4
- Rogerson C. M. (1990), "Informal Sector Retailing in The South African City: The Case of Johannesburg", in A. M. Findlay (ed.), *Retailing Environments in Developing Countries*, Routledge, London
- Rogerson C. M., K. S. O. Beavon (1985), "A Tradition of Repression: The Street Traders of Johannesburg", in R. Bromley (ed.), *Planning for Small Enterprises in Third World Cities*, Pergamon Press, Oxford
- Rogerson C. M., D. M. Hart (1989), *The Struggle for the Streets: Deregulations and Hawking in South Africa's Major Urban Areas*, in «Social Dynamics», vol. 15, n. 1
- Rothchild D., N. Chazan (eds.) (1988), *The Precarious Balance: State and Society in Africa*, Westview Press, Boulder CO
- Roy A., N. AlSayyad (eds.) (2004), *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, Lexington Books, Lanham MD
- Roy A. (2009), *Why India Cannot Plan Its Cities: Informality, Insurgence and the Idiom of Urbanization*, in «Planning Theory», vol. 8, n. 1
- Steck J.-F., S. Didier, M. Morange, M. Rubin (2013), "Informality, Public Space and Urban Governance: An Approach through Street Trading (Abidjan, Cape Town, Johannesburg, Lomé and Nairobi)", in S. Bekker, L. Fourchard (eds.), *Governing Cities in Africa. Politics and Policies*, HSRC Press, Cape Town
- Tissington K. (2009), *The Business of Survival: Informal Trading in Inner City Johannesburg*, Centre for Applied Legal Studies, Johannesburg
- van der Heijden T., C. Skinner (2012), *Making the Informal Economy Visible: Guidelines for Municipalities in Respect of Adopting a More Developmental Approach towards the Informal Economy*, SALGA, Pretoria
- Williams J. J. (2006), *Community Participation: Lessons from Post-Apartheid South Africa*, in «Policy Studies», vol. 27, n. 3