



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

**Una policy per la governance collaborativa
e la sussidiarietà orizzontale:
il Regolamento per la cura dei beni comuni**

**Dipartimento di Scienze Politiche
Dottorato in Studi Politici XXXII ciclo A.A. 2019-2020**

**Giulia Pietroletti
Matricola 632705**

**Docente Tutor
Maria Cristina Marchetti**

Sommario

Introduzione	1
Capitolo 1. Una risposta ai dilemmi della democrazia	6
1.1 I dilemmi della governance collaborativa	6
1.1.1 Autonomia e controllo	6
1.1.2 Fiducia e sfiducia	11
1.1.3 Politica e impolitica	16
1.2 La teoria del Regolamento.....	20
1.2.1 L'amministrazione condivisa.....	21
1.2.1.1 I paradigmi dell'amministrazione e l'amministrazione condivisa....	22
1.2.1.2 I principi ispiratori dell'amministrazione condivisa.....	27
1.2.2 Il modello Co-city	31
1.2.2.1 I principi di progettazione e la quintupla elica	33
1.2.2.2 Il ciclo della <i>policy</i> collaborativa.....	42
1.2.2.3 Gli strumenti	44
1.3 Conclusioni.....	46
Capitolo 2. La dimensione analitica della collaborazione e dell'innovazione	48
2.1 Introduzione.....	48
2.2 Il Regolamento per la cura dei beni comuni come <i>policy tool</i> di <i>governance collaborativa</i>	49
2.3 L'analisi del modello decisionale per la definizione dell'innovazione di <i>policy</i> ..	54
2.3.1 Il modello razionale sinottico	56
2.3.2 Il modello a razionalità limitata	58
2.3.3 Il modello incrementale	59
2.3.4 Il modello bidone della spazzatura	60
2.4 Diffondere il cambiamento: <i>Diffusion of innovation</i>	61
2.4.1 Policy transfer e policy diffusion.....	64
2.5 Beni comuni e sussidiarietà	68

2.5.1 Beni comuni.....	68
2.5.2 Sussidiarietà orizzontale	74
2.6 Conclusioni.....	79

Capitolo 3. Storia, attori e diffusione del Regolamento per la cura dei beni comuni81

3.1 Introduzione.....	81
3.2 Come e dove nasce il Regolamento: processi e attori del caso Bologna.....	82
3.2.1 Gli attori esperti: i partner scientifici.....	88
3.2.2 Gli attori economici: le Fondazioni bancarie.....	93
3.3 Contenuto del Regolamento	94
3.4 La diffusione del Regolamento a livello nazionale	99
3.4.1 I Rapporti Labsus 2015, 2016 e 2017	100
3.5 La ricerca: introduzione metodologica	108
3.5.1 La diffusione del Regolamento 2019: geografia e dimensione urbana	111
3.5.2 Il contesto politico: analisi del colore delle amministrazioni	118
3.6 Conclusioni.....	125

Capitolo 4. Casi di studio del Regolamento..... 128

4.1 Le domande di ricerca: posta in gioco e stili di policy.....	128
4.2 La metodologia della raccolta dati e i tre casi di studio	133
4.2.1 Trento.....	135
4.2.1.1 Gli attori di Trento: la posta in gioco.....	137
4.2.1.2 Lo stile di policy del processo di Trento	142
4.2.2 Genova.....	143
4.2.2.1 Gli attori di Genova: la posta in gioco.....	145
4.2.2.2 Lo stile di <i>policy</i> del processo di Genova.....	148
4.2.3 Bari	149
4.2.3.1 Gli attori di Bari: la posta in gioco	151
4.2.3.2 Lo stile di <i>policy</i> del processo di Bari	153
4.3 Conclusioni.....	154

Conclusioni.....	156
Appendice.....	163
Bibliografia.....	164
Sitografia	179

Introduzione

Questa ricerca verte sulla comprensione dell'adozione del Regolamento per la cura dei beni comuni, un dispositivo legislativo per il governo locale recentemente diffuso in un consistente numero di comuni italiani e che investe la ridefinizione del rapporto tra amministrazione e cittadini. Di questo fenomeno è proposto un bilancio basato su alcuni dati riguardanti la diffusione e le logiche che ne hanno determinato l'adozione. La ricerca, però, prende le mosse da un interrogativo più ampio che riguarda la relazione tra la teoria politica, la produzione di *policy* conseguenti e loro risultati. Il tema dei beni comuni, infatti, anima da tempo un vivace dibattito che ha avuto il suo momento di maggiore popolarità all'epoca dei lavori della Commissione Rodotà per la ridefinizione del codice civile in materia di beni pubblici (2007) e del referendum del 2011 sull'acqua pubblica. Il dibattito, di tipo giuridico, politico, economico e filosofico ha per lungo tempo interessato e coinvolto l'opinione pubblica e ha generato delle proposte operative per l'azione amministrativa e politica che si sono ricollegate alla tradizione delle politiche e pratiche partecipative e di promozione della cittadinanza attiva e sussidiarietà che avevano cominciato a diffondersi nel ventennio precedente. Anche il dibattito accademico ha contribuito con la produzione di riflessioni su crisi e evoluzione della democrazia rappresentativa, immaginandone una possibile rivitalizzazione o superamento. Attorno ai beni comuni, e al lavoro della premio Nobel Elinor Ostrom, si è generata e raccolta una comunità epistemica di attivisti, scienziati e studiosi che hanno coltivato e teorizzato delle possibili risposte, attraverso il paradigma culturale e giuridico dei beni comuni, alla crisi economica e culturale del modello neoliberista. I beni comuni, hanno quindi rappresentato un possibile agente di mobilitazione per le collettività civiche private di rappresentanza e riferimenti a causa della crisi della tradizionale

intermediazione politica (Marchetti, 2017) costituendone un *frame* operativo in termini di produzione di immaginario e strumento di costruzione del significato, che a loro volta hanno generato ricette di *policy* e metodologie pragmatiche (Jessop, 2010). La percezione che ha orientato la definizione della domanda di questa ricerca, è che, in una stessa comunità epistemica, nel nostro caso quella dei beni comuni e della *governance* collaborativa, convivano aspettative e significati che sono interpretati diversamente dagli amministratori, dagli esperti e dai cittadini. Questo contributo tenta di fornire un tentativo di analisi della relazione tra le tre dimensioni della politica (*politics*, *policy* e *polity*) collegando alcuni strumenti analitici, qualitativi e quantitativi, con i modelli di riferimento che hanno elaborato direttamente le *policy*. Questi modelli sono stati a loro volta ricondotti ai paradigmi teorici di riferimento per stabilirne la genesi in un'ideale opera di decostruzione e ricostruzione del *framework* in cui i concetti di beni comuni, *governance* collaborativa o partecipativa, prendono significato e diventano operativi. Questa operazione si rende particolarmente necessaria e interessante poiché, attorno ai concetti di bene comune, sussidiarietà, partecipazione civica, si addensano sempre più aspettative riguardanti la possibilità di una transizione verso forme di democrazia più autentiche, funzionali e in grado di superare le contraddizioni e i limiti della democrazia rappresentativa novecentesca. Ad integrazione dell'ampio dibattito sulle nuove forme di democrazia, infatti, è necessario istaurare un confronto con le esperienze amministrative che, in ambito soprattutto locale, si prefiggono di attingere alla produzione teorica per risolvere delle *impasse* di gestione contingenti e strutturali. Attraverso questa ricerca si tenterà di risalire alle teorie che hanno generato alcune risposte concrete che gli amministratori hanno messo in pratica attraverso meccanismi di *policy* ma anche, attraverso uno studio empirico, di comprendere alcuni aspetti e portati delle teorie che, talvolta poco esplicitati, si sono manifestati attraverso i casi particolari di applicazione.

La chiave per penetrare il rapporto tra amministrazione, teoria e politica è stata individuata in un particolare strumento di *policy*, caratterizzato da una genesi originale e da un insolito *pattern* di diffusione. Si tratta di un esempio raro sia per le sue caratteristiche intrinseche sia per il modo in cui è stato elaborato e diffuso. La nostra chiave è rappresentata dai *Regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, dei dispositivi normati adottati da un significativo numero di amministrazioni comunali italiane attraverso delle delibere di consiglio comunale, sulla base del “*Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*” approvato dal Consiglio Comunale di Bologna nel maggio 2014. Questo dispositivo costituisce un'unicità italiana ed è parte di un'elaborazione teorica che ha portato alla proposta di alcuni modelli di riforma del funzionamento amministrativo e dei rapporti tra cittadini e Stato. Il Regolamento è quindi, almeno nelle intenzioni dei suoi estensori, che saranno approfondite in seguito, parte di una vera e propria *policy* basata sulla collaborazione, che intende generare, partendo dal livello locale, degli *out come* sostanziali e procedurali che abbiano un impatto sulla qualità della vita democratica collettiva. In questa ricerca saranno indagati i Regolamenti dal punto di vista del loro portato teorico attraverso l'analisi dei due principali modelli che li hanno ispirati cioè l'amministrazione condivisa e la *governance* collaborativa. Saranno poi analizzate le loro caratteristiche come *policy* locale, la loro diffusione e le motivazioni che hanno spinto i governi locali a deciderne l'adozione. Le domande a cui cercheremo di rispondere riguardano la congruenza tra la visione teorica e il reale funzionamento della *policy*. Ci chiederemo quindi: a quali bisogni vuole rispondere questa azione pubblica? Quale visione della società e della politica propone? Questa visione è condivisa dagli attori politici e sociali che hanno scelto di adottarla? Per quali motivi il Regolamento viene

adottato nelle diverse città e a quali motivazioni è da ricondurre la diversità nella sua implementazione?

L'ipotesi che la ricerca vuole verificare è se il Regolamento rappresenti uno strumento di cambiamento sociale e politico in grado di rivitalizzare la democrazia a più livelli. Questa ipotesi avrebbe trovato suffragio nella constatazione della diffusione ed utilizzo del Regolamento in contesti storicamente caratterizzati da basso capitale sociale o indice di benessere e qualità della vita. La ricerca empirica ha invece evidenziato come il Regolamento sia maggiormente diffuso e utilizzato nelle città del Nord e di dimensioni medio-grandi (dove è mediamente più ricca l'offerta di servizi locali). Anche il riscontro elettorale non ha dimostrato una capacità significativa del Regolamento di generare consenso, come se la diffusione di uno strumento di partecipazione alla gestione locale non alimentasse la vicinanza dei cittadini alla vita politica. Questo elemento è in parte coerente con le motivazioni degli attori dell'approvazione del Regolamento che, come emerso nella ricerca, talvolta si trovano ad agire in modo strumentale, agendo per finalità eterogenee e attestando una geometria complessa della *governance*. La realtà analizzata coincide quindi solo in parte con le prescrizioni delle teorie di riferimento che immaginano il governo locale come un sistema semplificato in cui agiscono attori coerenti, animati dalla medesima volontà e per cui i limiti delle teorie generali dell'amministrazione e delle politiche pubbliche potrebbero essere superati utilizzando le teorie sui beni comuni e la *governance* collaborativa.

Nel primo capitolo saranno esaminati alcuni concetti chiave che sono alla base della visione politica e sociale del Regolamento e che saranno problematizzati nei loro differenti aspetti e implicazioni riconducendoli alle teorie politico filosofiche a cui si riferiscono in modo implicito o esplicito. In seguito, saranno illustrati e analizzati i modelli teorici e operativi a cui il Regolamento si richiama cioè le teorie

dell'amministrazione condivisa e della *governance* collaborativa. Nel secondo capitolo saranno introdotti alcuni strumenti teorici per analizzare il Regolamento come politica pubblica, dal punto di vista del contesto decisionale, dell'innovatività e dei meccanismi di diffusione. Nel terzo capitolo sarà descritto il contenuto del Regolamento, la sua genesi storica e la descrizione di alcuni attori che hanno contribuito alla sua realizzazione. Inoltre, sarà introdotta la prima sezione della ricerca, illustrando le elaborazioni dei dati relativi alla sua diffusione e al consenso politico goduto dalle amministrazioni che hanno scelto di adottare il Regolamento. Il quarto capitolo sarà dedicato alla ricerca condotta con metodi qualitativi tramite interviste sul campo per rispondere alla domanda riguardante le motivazioni che hanno spinto gli attori pubblici a adottare il Regolamento.

Capitolo 1. Una risposta ai dilemmi della democrazia

1.1 I dilemmi della governance collaborativa

In questo capitolo ci dedicheremo ad approfondire e problematizzare alcuni concetti che sono alla base delle riflessioni teoriche dei modelli che hanno prescritto il Regolamento come strumento di *policy* collaborativa. Le teorie dell'amministrazione condivisa e della *governance* collaborativa, pur differenziandosi rispetto a strumenti, metodologie e impostazioni, condividono la tensione verso una ridefinizione dei rapporti tra cittadini e istituzioni e dei rapporti economici e di potere tra i vari livelli della società. Pertanto, si fanno portatrici di istanze normative che sono radicate in una propria visione della società che ha una forte dimensione valoriale e toccano alcuni aspetti sostanziali della concezione di democrazia. Per questo esamineremo alcune aporie sostanziali collegate alle istanze presenti nelle teorie e che, a livello procedurale, si ripropongono nello strumento del Regolamento costituendone dei punti di problematicità e di riflessione rispetto ad una possibile valutazione degli *out come*. I binomi che costituiscono le aporie sono: *autonomia e controllo, fiducia e sfiducia, politica e impolitica*.

1.1.1 Autonomia e controllo

In uno scritto del 1995, *I dilemmi della democrazia pluralista*, Dahl torna su alcuni temi che avevano caratterizzato dagli esordi la sua riflessione. La democrazia pluralista, intesa come una competizione istituzionalizzata tra gruppi di interesse, è probabilmente, secondo Dahl, quanto di più vicino all'applicazione concreta dell'ideale democratico. L'ambiguità semantica del termine democrazia infatti contrappone per Dahl il modello ideale alla pratica politica. Nel modello ideale dovrebbero coesistere l'uguaglianza nel

voto, la partecipazione effettiva, la comprensione illuminata, il controllo dell'agenda da parte dei cittadini, la totale inclusione della comunità nei processi decisionali. Dahl elabora quindi un modello definito *poliarchia* attraverso l'enunciazione dei requisiti ideali e il loro riscontro attraverso uno studio descrittivo comparato dei regimi moderni che si definiscono democratici. Pertanto, le poliarchie si riconoscono nel requisito minimo di libere elezioni e competizione istituzionalizzata tra gruppi di interesse. All'interno di questo modello di democrazia emergono però molteplici contraddizioni e limiti, che Dahl stesso non esita a rilevare. Uno di questi riguarda la coesistenza all'interno delle poliarchie di organizzazioni indipendenti che da una parte sono altamente desiderabili per garantire delle necessità umane basilari quali la socievolezza, la crescita individuale, la trasmissione di identità e cultura (Durkheim & Mauss, 1901) ma anche l'esercizio della libertà (Tocqueville, 1999). Dahl aggiunge inoltre che le organizzazioni indipendenti aiutano a prevenire situazioni di dominio e a creare un controllo reciproco in modo alternativo alla gerarchia. Esse però possono anche contribuire ad accentuare o stabilizzare le ineguaglianze, possono rafforzare i gruppi di interesse e indebolire la coscienza civica e quindi il perseguimento di un bene comune, come già rilevato da Rousseau ne *Il contratto sociale* (Rousseau, 2005). Possono anche alterare l'*agenda setting* o appropriarsi indebitamente di funzioni pubbliche sostituendosi ai sistemi rappresentativi basati sulla delega. Questi potenziali problemi sollevano il tema della coesistenza problematica, soprattutto nei regimi in cui viene adottata la prospettiva di una *governance* sistemica applicata a contesti di ampia scala, di due fattori: l'autonomia e il controllo. L'autonomia, o indipendenza politica è definibile come il non essere sotto il controllo di qualcun altro. Essa è quindi un concetto complementare a quello di controllo che invece istituisce una relazione causale tra le azioni di uno o più attori nei confronti di altri attori. Il controllo, che non produce necessariamente benefici per chi lo esercita, può

essere anche non intenzionale ed è diverso dall'influenza, che invece può essere esercitata anche in un raggio più ampio del controllo diretto. La tensione tra autonomia e controllo e le contraddizioni di cui essa è portatrice sono percepibili in entrambe le teorie che hanno ispirato il Regolamento, cioè l'amministrazione condivisa e la *governance* collaborativa. Infatti, entrambe propongono un allargamento dei processi decisionali a nuove istituzioni esterne a quelle tradizionalmente presenti negli ordinamenti della democrazia rappresentativa legittimati ad agire su delega dei cittadini. L'autonomia delle organizzazioni è essenziale per garantire il raggiungimento degli obiettivi che le teorie si sono prescritte cioè il raggiungimento di un maggiore benessere per tutti (ricchezza), la riduzione delle disuguaglianze nell'accesso ai servizi e ai beni (comuni), una maggiore efficienza nell'esercizio di funzioni pubbliche rispetto al modello di stato gerarchico e burocratico. Le organizzazioni sociali, intese nella teoria dell'amministrazione condivisa come la società civile pluralista, e nella teoria della *governance* collaborativa come la dimensione civica della quintupla elica¹ possono essere ascritte ad una visione della democrazia di tipo *contributivo* (Ciaffi & Alix, 2017) che intende estendere i principi democratici oltre gli schemi della democrazia rappresentativa, abilitando i cittadini a agire e decidere direttamente. Il modello contributivo solleva alcune criticità inerenti al funzionamento e l'efficacia della democrazia, come il tema della riforma o addirittura il superamento della dimensione rappresentativa. Questa sconta una progressiva crisi di efficienza e legittimità causata da molteplici fattori, interni ed esterni, tra cui il processo di riscalarizzazione determinato da dinamiche globali e il conseguente svuotamento dei tradizionali centri di autorità. L'alternativa contributiva di democrazia potrebbe però

¹ Descritta nel dettaglio nel paragrafo 3.2.1.

violare il principio di uguaglianza tra i cittadini, giustificando dinamiche corporative per cui la volontà di un'organizzazione supererebbe quella del singolo cittadino che si esprime con il voto. Il dilemma generato dalle teorie della *governance* collaborativa e dell'amministrazione condivisa riguardo all'autonomia delle formazioni sociali è ben definito da Dahl quando, definendo le caratteristiche di un'organizzazione dotata di una relativa autonomia all'interno di uno stato democratico, afferma che "un'organizzazione è relativamente autonoma se il suo agire è considerato a) dannoso per un'altra organizzazione e b) nessuna altra organizzazione (compreso lo Stato) potrebbe prevenire senza incorrere in costi troppo elevati"(Dahl, 1996). Il ruolo dei soggetti sociali da includere nei processi di *governance* immaginato nelle teorie dell'amministrazione condivisa e della *governance* collaborativa è, se dotato di autonomia, potenzialmente antagonista rispetto ad altri attori o allo Stato stesso. Se così non fosse, esso sarebbe soggetto al controllo di altri attori, pubblici o privati e quindi privato di operatività. Un possibile argine ad un uso distorto di questo genere di autonomia è nell'inclusività e nella coesione sociale generate dai processi di *governance* cosiddetta *sistemica* (Bevir, 2007). A differenza dei modelli di *governance* neoliberista, come ad esempio quello proposto dalla Banca Mondiale (Williams & Young, 1994) che privilegiano stabilità politica e finanziaria garantite dall'introduzione di meccanismi di mercato nel settore pubblico, la *governance* sistemica è invece caratterizzata dalla credenza che le reti e i *network* strutturati siano più efficienti delle organizzazioni gerarchiche e che dialogo e pratiche inclusive e consensuali rafforzino la legittimità dell'azione politica. Attraverso l'enfasi sulla natura sociale degli individui e sull'influenza che le istituzioni possono determinare sul comportamento degli attori sociali (Hall, 1996), i modelli sistemici si propongono come portatori di una razionalità "sociale" che, in antitesi al modello neoliberale, è in grado assicurare naturalmente una maggiore inclusività e partecipazione rispetto alle

istituzioni rappresentative. Le perplessità sull'*accountability* di questa visione sono in parte risolte, secondo i modelli ispiratori del Regolamento, dal senso comunitario e di affiliazione che i modelli di *governance* sistemica sarebbero in grado di generare negli attori coinvolti aumentando anche la legittimità delle istituzioni politiche. La possibile deriva è però nel concepire la partecipazione come un fattore strumentale, che le autorità politiche potrebbero utilizzare per assicurare consenso e legittimità al *policy-making*. Questo elemento può essere argomentato anche sottolineando alcune caratteristiche di tipo neocorporativo che potrebbero prendere corpo e, di fatto, rendere i modelli dei sistemi elitari che ampliano la partecipazione solo a gruppi preselezionati attraverso dinamiche cooptative e solo per questioni di tipo consultivo o di interesse marginale, come ad esempio la gestione sussidiaria. L'elemento dell'inclusività e della partecipazione è quindi centrale per determinare la tensione e l'equilibrio tra autonomia e controllo. Ma non tutti sono concordi nel considerare democrazia e partecipazione come due concetti inscindibili: secondo Dahl (Dahl, 1956) la scarsa partecipazione delle masse alla vita politica potrebbe addirittura rappresentare un fattore empirico e strutturale per il buon funzionamento della democrazia.

“Quello che chiamiamo democrazia – un sistema decisionale in cui i leader sono più o meno reattivi alle preferenze dei non leader – funziona con un livello relativamente basso di partecipazione. Per cui è inappropriato dire che una delle condizioni necessarie per la democrazia sia la partecipazione”

Una partecipazione troppo estesa, secondo Dahl, potrebbe addirittura minare le basi della democrazia, stravolgendo le regole minime del gioco democratico tramite legiferazione e trasformando radicalmente la democrazia in dittatura. Questa visione critica della partecipazione, che è stata successivamente mitigata da Dahl stesso, si radica in una visione profondamente negativa della natura umana che oppone all'animale

politico di Aristotele, l'*homo civicus*, dedito principalmente all'interesse personale e che solo se toccato nella sfera privata si interessa della politica. Solo attraverso l'esercizio di una sovranità in sistemi di piccola scala è possibile immaginare e auspicare un attivo coinvolgimento dei singoli. Questo elemento ben si colloca all'interno dei modelli dell'amministrazione condivisa e della *governance* collaborativa che si riferiscono alla scala urbana e locale e non approfondiscono il rapporto di autonomia e controllo rispetto agli ambiti di scala maggiore che inevitabilmente esercitano delle influenze sui centri di potere minori. Il tema dell'autonomia e del controllo conosce, inoltre, due dimensioni: orizzontale, per quanto riguarda il tema dell'uguaglianza tra i singoli e gli attori sociali organizzati e verticale, per le diverse scale su cui si esercita l'autorità politica e la *governance*. A queste si aggiungono altre due dimensioni indicate da Isaiah Berlin come libertà positiva e libertà negativa (Berlin, 1969) e che sono richiamate nella teoria dell'autonomia relazionale enunciata da Gregorio Arena, il principale teorico dell'amministrazione condivisa, per cui l'autonomia può essere sia intesa come indipendenza dalle interferenze dello Stato nella scala locale (decentramento) sia come libertà di instaurare "rapporti paritari fra diversi centri di riferimento di interessi, sia pubblici sia privati" (Arena, 2008). Nella lettura di Dahl l'autonomia, per essere reale, deve contemplare la possibilità di produrre effetti negativi per gli altri attori, sia pubblici che privati. Per questo si rende particolarmente necessario valutare l'introduzione di garanzie e procedure che possano gestire i conflitti attraverso dei sistemi espliciti e coerenti con i fini e i mezzi della tradizione democratica.

1.1.2 Fiducia e sfiducia

Gregorio Arena descrive il diritto privato come un'istituzione di libertà negativa che protegge in modo biunivoco e reciproco il singolo cittadino dagli abusi dello Stato e

viceversa, tutelando le rispettive sfere di interesse (Arena, 2003). Questo strumento di protezione, previsto nelle teorie politiche liberali, non ha un corrispettivo per la libertà positiva, e può essere interpretato come una forma di organizzazione della sfiducia nei confronti dei comportamenti e delle relazioni tra i vari attori. Secondo Pierre Rosanvallon il concetto di fiducia è strettamente correlato a quello di legittimità. Mentre la legittimità è una qualità che attiene alla dimensione giuridica e procedurale, la fiducia investe la sfera morale e sostanziale, attraverso gli aspetti dell'integrità e del bene comune (Rosanvallon, 2017). Il campo della fiducia include ed allarga quello della legittimità, anche se per Rosanvallon legittimità e fiducia coincidono solo in casi eccezionali ed è più frequente incontrare la loro divergenza. Nel tempo si sono consolidati sistemi per rafforzare la legittimità attraverso l'invenzione e il ricorso a procedure democratiche sempre più inclusive e sofisticate con lo scopo di arginare la tendenza alla dissociazione, che erode e mina le basi della stabilità democratica. Per contrastare l'erosione della fiducia si è invece proceduto a istituzionalizzare la sfiducia attraverso dei meccanismi di controllo interni ed esterni alle istituzioni che Rosanvallon definisce *controdemocrazia*, ovvero la democrazia della sfiducia organizzata. Nei modelli della *governance* collaborativa e dell'*amministrazione condivisa*, non sono contemplate forme di organizzazione della sfiducia. I due modelli, infatti, si reggono su un capitale di fiducia che coincide con la legittimità dell'azione degli attori della *governance* ma che a sua volta è fondata e generata dalla sfiducia nel sistema rappresentativo. Grazie a questo capitale di fiducia i due modelli alla base del Regolamento per la cura dei beni comuni, si presentano vantaggiosi ed economici. Secondo Rosanvallon la fiducia è una grande economizzatore istituzionale di informazioni, di procedure di verifica. Una caratteristica della modernità sottolineata da Rosanvallon, che è invece accolta anche dai teorici dell'*amministrazione condivisa* e *governance* collaborativa o del modello *Co-city*, è il deficit di legittimità, e

quindi di fiducia, della tradizionale organizzazione burocratica gerarchica e del sistema politico elettorale. Anche il nuovo ruolo del cittadino, non più passivo ma fautore di azioni che realizzano una forma di sovranità esterna alle procedure formali delle costituzioni democratiche, è un elemento che accentua la crisi di fiducia e legittimità (Ceccarini & Diamanti, 2018). La *governance* sistemica collaborativa e l'amministrazione condivisa si propongono quindi, in realtà, come una possibile organizzazione della sfiducia in grado di coniugare, in una nuova formula, fiducia e legittimità. Secondo Rosanvallon le democrazie moderne hanno istituzionalizzato la sfiducia attraverso sistemi e strategie che possono fornire un'utile chiave di lettura per meglio comprendere i principi che animano i modelli teorici ispiratori del Regolamento e i problemi a cui essi potrebbero andare incontro. I sistemi prendono le forme di poteri di sorveglianza, forme di veto ed interdizione e l'espressione di giudizi. La sorveglianza è l'esercizio di una forma di controllo, e quindi nella definizione di Dahl, di una relazione causale di condizionamento tra attori. In questo caso il controllatore sono i cittadini e la società civile e il controllato è l'azione pubblica che si svolge nella sfera politica e istituzionale. Attraverso la vigilanza, la denuncia e la verifica si esercita una funzione politica attraverso delle azioni a volte apparentemente tecniche e collaterali. Uno dei risultati politici più evidenti dell'attività di sorveglianza è la funzione di *agenda setting* che condiziona le azioni degli attori politici. Ciò avviene attraverso alcune strategie basate sulla necessità di trasparenza fatte proprie dal *New Public Management* e, in un certo senso, anche dalle teorie di *governance* collaborativa e sistemica. I cittadini esercitano la funzione di vigilanza, ad esempio, attivandosi per la tutela del bene comune e, grazie agli strumenti tecnologici e agli *open data* che hanno un ruolo centrale nel protocollo *Co-city*, nucleo della teoria della *governance* collaborativa, effettuano una pubblica azione di monitoraggio. La diffusione di dati e di informazioni svolge inoltre anche un ruolo di

mobilitazione cognitiva dei cittadini e quindi di contestazione dell'autorità gerarchica o politica. L'elemento del monitoraggio e della condivisione di informazioni che nella quintupla elica² riveste un ruolo centrale e istituzionalizzato, sviluppa un potenziale non trascurabile di influenza e di *agenda setting* da parte degli attori civici. La funzione di denuncia è collegata in modo inscindibile alla qualità politiche fondamentali della reputazione e della fiducia personale, che esercitano una capacità predittiva sul comportamento degli attori grazie al loro capitale simbolico. Attraverso delle adeguate campagne di comunicazione, facilitate dalla Rete, è possibile consolidare o attaccare la reputazione di attori politici o di altra natura. La costruzione di un'opinione pubblica attenta e sensibile è un obiettivo tenuto in considerazione da entrambi i soggetti che istituzionalmente promuovono i modelli di amministrazione condivisa e *governance* collaborativa, cioè Labsus e LabGov, descritti nel dettaglio nel paragrafo 2. Essi comunicano attraverso periodici online divulgando buone pratiche di collaborazione ma anche segnalando casi di disfunzioni o di pratiche avverse. LabGov, ad esempio, promuove l'*Urban Journalism Institute*, una piattaforma di *exposure journalism* che ha lo scopo di incidere sulle narrazioni riguardanti le città come strumenti di sviluppo sostenibile e di sviluppare uno *storytelling* urbano per diffondere nuove narrative per promuovere la partecipazione attiva dei cittadini e *policy* di innovazione economica, sociale e ambientale. Un'importante funzione nelle attività di verifica connessa all'allargamento dei processi decisionali in regimi di *governance* è la capacità di mobilitazione cognitiva e quindi di valutazione. Il potere di valutazione assegnato a soggetti terzi, su base tecnica e oggettiva, con criteri ispirati al mercato (efficienza,

² Precedentemente richiamata e per cui si rimanda al paragrafo 2.2.1.

efficacia, economicità) si pone in contrasto con le priorità dell'organizzazione gerarchica tradizionale della burocrazia. Al posto di agenzie e *lobbies* istituzionalizzate, i sistemi di *Co-city* e amministrazione condivisa contemplan un'*advocacy* della cittadinanza organizzata e dei gruppi di interesse. Così le scelte dei rappresentanti eletti sono costantemente sottoposte alla pressione dell'opinione pubblica, sempre più competente e quindi valutante e condizionante. La dimensione reticolare della società della *governance* collaborativa è inoltre influenzata dalla socialità generata da Internet, la piattaforma che consente la sua esistenza e il suo consolidamento. La rete tra associazioni, comitati, gruppi di cittadinanza attiva che si riconoscono nella famiglia di pratiche orientate alla produzione e gestione dei beni comuni, genera un attivismo basato su iniziative e l'adesione a cause e non su *membership* o affiliazione, come accadeva con i partiti o le associazioni tradizionali. Le comunità che si generano si organizzano online in comunità epistemiche e, anche quando non rappresentano interessi in senso neocorporativo, esercitano *advocacy* sui temi che ritengono fondamentali. Nel nostro caso, i due modelli hanno generato delle comunità virtuali che agiscono in senso politico in nuovi tipi di arene pubbliche garantendo, in teoria, un esercizio democrazia continua alternativo a quella intermittente della consultazione elettorale (Rodotà, 2004). Le nuove arene sono degli spazi terzi, alternativi a quelli privati e istituzionali, dove si sperimentano e si consolidano nuovi legami informali che radicano il cittadino in una comunità, immaginando la trasformazione dell'intera città in un bene comune. In questo genere di attività non è però estraneo il senso di controllo e di sorveglianza nei confronti dell'agire pubblico e dell'autorità. I cittadini che si aggregano attorno al bene comune ne divengono quindi anche i controllori e i sorveglianti, utilizzando *expertise* e tecnologie che superano quelle messe in campo dai tradizionali poteri. È quindi possibile affermare che i modelli dell'amministrazione condivisa e della Co-City nascano da istanze controdemocratiche,

basate sulla sfiducia nei confronti del potere istituzionale? A differenza della maggior parte delle forme in cui nel tempo la controdemocrazia si è organizzata, essi hanno cercato di superare la dimensione puramente contestataria per istituirsi come sistemi alternativi in grado di riconciliare fiducia e legittimità. Resta da comprendere se questo obiettivo sia stato raggiunto o se sia addirittura possibile. Rosanvallon immagina una democrazia senza fiducia o sotto forma di populismo inteso come distruzione della politica attraverso una radicalizzazione dell'antipolitica o come il recupero della fiducia attraverso una nuova politicizzazione della vita collettiva. Affronteremo questo tema nel prossimo paragrafo.

1.1.3 Politica e impolitica

I modelli dell'amministrazione condivisa e della *governance* collaborativa ambiscono ad allargare il campo della partecipazione democratica, migliorando la qualità stessa della democrazia attraverso il ricorso a un sistema non agonistico ma consensuale di *policy-making* in grado di riconciliare fiducia e legittimità. La rimozione degli aspetti conflittuali delle relazioni umane si colloca in un'autorevole tradizione di antropologia positiva che è stata, alla fine del secolo tematizzata da autori come Jurgen Habermas e John Rawls come democrazia deliberativa (Habermas, 1990; Rawls, 2008). Il paradigma della *governance* sistemica o dell'amministrazione condivisa si avvicina al modello deliberativo più che a quello aggregativo in cui le decisioni vengono prese in base al criterio di maggioranza (L. Bobbio, 2010). Infatti, il capitale di fiducia necessario al funzionamento del modello istituisce un legame tra morale e politica attraverso la creazione di un consenso razionale da ottenersi attraverso il confronto delle argomentazioni e la conoscenza illuminata (Mouffe, 2005). Lo slittamento del piano politico sul piano morale genera però numerose inferenze. Innanzitutto, nella teoria

liberale pura, come espresso da Schmitt, l'individualismo esasperato induce a un relativismo morale che nega la possibilità stessa di una sfera politica. In questo senso le identità collettive non hanno motivo né possibilità di esistere e quindi viene preclusa ogni possibilità di confronto tra entità troppo eterogenee. La sfera politica ha invece bisogno di riconoscimento e consenso identitario e quindi di esclusione e visioni partigiane che si contrappongono. Per Chantal Mouffe questa realtà ineludibile e umana, una vera condizione ontologica, può generare diversi modi di gestione della vita collettiva. Il modo democratico, a differenza da quello totalitario teorizzato da Schmitt, è in grado di gestire l'antagonismo nel rispetto del pluralismo "in modo che gli oppositori non vengano trattati come nemici da annientare in quanto fautori di posizioni illegittime come accade nel rapporto antagonistico amico/nemico" ma bensì da avversari in una relazione non antagonista ma agonista (Mouffe, 2005). Per questo motivo è molto importante che le democrazie si dotino e mantengano attivi dei canali politici legittimi per esprimere le forme di dissenso, senza i quali le voci contrarie potrebbero assumere dei toni violenti e distruttivi. Le istituzioni parlamentari hanno storicamente svolto un ruolo fondamentale nel trasformare l'antagonismo in agonismo. L'elemento conflittuale inoltre è un fattore importante nel motivare i singoli all'azione politica perché solo attraverso la creazione di identità e di visioni contrapposte si genera mobilitazione e senso di appartenenza. La rappresentazione di una politica razionale e deliberativa è, secondo Mouffe, inesatta e incapace di spiegare le reali dinamiche delle interazioni collettive. È quello che Rancière chiama postdemocrazia e che in un certo senso si realizza in una *governance* dove le decisioni sono decise dal bilanciamento di interessi o da norme tecniche superiori (Rancière, 1995). La critica di Mouffe è principalmente rivolta alle derive postdemocratiche del populismo e del totalitarismo ma anche alla *governance* globalizzata avallata dalle forze socialdemocratiche. Nella *governance* si è proposta una

rappresentazione aconfittuale dove ogni membro della società avrebbe trovato apparentemente dei vantaggi grazie ad una logica di equilibrio garantita dal mercato. Il modello della *governance* e la sua sostituzione alle tradizionali forme di governo con centri di potere più frammentato e disperso non è il solo responsabile della spolticizzazione. Per Rosanvallon, esistono altre minacce che derivano da contraddizioni interne della democrazia come il populismo e l'antipolitica che nascono da una degenerazione degli strumenti e istituzioni della controdemocrazia. Però è anche attraverso la *governance* e il correlato tentativo di recupero di legittimità e fiducia perdute presso le parti sociali, che talvolta si innescano delle dinamiche di *legittimazione distruttrice* in cui le parti politiche accettano di cedere la propria sovranità per compensare la fiducia dei cittadini (Rosanvallon, 2017). Questo meccanismo è evidente nei modelli citati e si rende particolarmente manifesto per quanto riguarda i contenuti del Regolamento per la cura dei beni comuni. La conseguenza, per Rosanvallon, è l'abdicazione dell'ambizione cognitiva della politica alla produzione di cittadinanza attraverso la sua auto-rappresentazione, e alla creazione di una visione del mondo comune e generando la possibilità di pensare e perseguire la sua realizzazione. Rinunciando a questa dimensione della politica, tutti i tentativi razionali di autogoverno, dalla *governance* alle forme di democrazia partecipativa, ottengono l'effetto di generare una *diminished democracy* (Skocpol, 2003). Infatti, le esperienze degli ultimi anni confermano il declino delle grandi associazioni di appartenenza e l'aumentata diffusione di piccoli *advocacy group* facilitati dalla Rete o microrealtà territoriali che si aggregano su piccoli obiettivi locali, che producono una percezione estremamente miope e localizzata dei problemi priva della visione d'insieme politica per ottenere dei risultati più ambiziosi. Questa spolticizzazione della società generata da modelli gestionali e da una visione della democrazia come aconfittuale e consensuale, secondo altri autori, si

colloca in una dimensione apparente e retorica e, e un'attenta lettura, può rivelare la permanenza del carattere politico e del confronto basato su rapporti di forza che scelgono altre arene per manifestarsi, al di fuori della possibilità del controllo democratico. Questa teoria, definita da Flinders e Buller, come *arena shifting* prende spunto dalla constatazione di Orwell che “*all issues are political issues*” (Flinders & Buller, 2006). Gli autori hanno rilevato un gap tra l'enfasi, positiva e negativa, sui processi di depoliticizzazione e le loro reali applicazioni, pur riconoscendo il successo e la diffusione che le tattiche e gli strumenti di depoliticizzazione hanno conosciuto in tempi recenti. La depoliticizzazione, infatti, è venuta incontro a esigenze contingenti manifestate da segmenti di società civile, mercato e dalla stessa classe politica, in cerca di alibi e deresponsabilizzazione. Una delle ambiguità più pericolose è la permanenza di forti condizionamenti di vecchi e nuovi attori che continuano ad agire lontano dalle arene, imperfette ma pubbliche, della democrazia rappresentativa, nascosti dietro al tecnicismo e alla neutralità del *decision making* depoliticizzato, ma che in teoria avrebbero dovuto sostituire la discrezionalità e contingenza delle scelte della politica. È molto interessante adattare il diagramma di flusso sui processi macro, meso e micro di depoliticizzazione proposto da Buller e Flinder ai modelli e alle *policy* analizzate. Il diagramma, elaborato per dare una chiave di lettura dei processi di depoliticizzazione in atto in UK durante gli anni 90-2000, definisce alcune tattiche chiave che possono essere adottate nel momento in cui un'istituzione fa proprio il principio della depoliticizzazione. Poiché l'adesione teorica al principio è presente in entrambi i modelli dell'amministrazione condivisa e della *governance* collaborativa (anche se Arena ne fa una menzione più esplicita), è riscontrabile in essi l'utilizzo di tutte le tattiche elencate da Flinders e Buller. La prima è l'istituzionalizzazione, cioè creazione di uffici, agenzie o istituti che avocano a sé delle decisioni precedentemente gestite dalla politica (esempio gli uffici per l'amministrazione

condivisa di Arena o dell'immaginazione civica del modello Co-City). La seconda è la creazione di regole e norme che minimizzino l'intervento politico, isolando i politici dalle pressioni sociali e dando una base razionale, legittima e neutrale al *decision making*, come appunto il Regolamento. La terza è la creazione della percezione della depoliticizzazione attraverso una manipolazione delle preferenze (*preference shaping*). Questo avviene attraverso la creazione di una dimensione retorica per cui si costruisce una percezione per cui la politica è impotente e quindi inutile. Questo elemento, di fondamentale importanza, a volte è fuorviante perché mistifica i processi di *arena shifting* e per questo è estremamente utile e interessante verificare, attraverso un riscontro empirico, l'effettiva depoliticizzazione dei rapporti di potere e le nuove configurazioni che si creano nelle arene decisionali per confrontarle con le percezioni degli attori.

1.2 La teoria del Regolamento

In questo paragrafo saranno descritti i modelli teorici a cui si richiama direttamente il Regolamento o che hanno integrato il Regolamento nel loro interno. Il primo modello che tratteremo è l'amministrazione condivisa e successivamente sarà descritto il modello di *governance* collaborativa e protocollo *Co-city* (Foster & Iaione, 2016). Entrambi saranno contestualizzati in base ai riferimenti storici, sociologici e filosofici e da essi saranno estratti alcuni concetti comuni che sono indicativi della visione di società promossa dal Regolamento, sia dal punto di vista analitico che normativo. Lo scopo è effettuare una disamina approfondita delle implicazioni delle teorie da confrontare con l'applicazione pratica attraverso lo strumento del Regolamento.

1.2.1 L'amministrazione condivisa

Il Regolamento che si sta diffondendo nei comuni italiani e che è presente in forma liberamente scaricabile sul sito di Labsus, il Laboratorio per la sussidiarietà che si occupa attivamente della sua diffusione, ha un nome diverso rispetto alla versione originaria del 2014. L'originaria denominazione di *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, è stata sostituita da *Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*. Il riferimento all'amministrazione condivisa è collegato ad un contributo teorico elaborato dal prof. Gregorio Arena che nel 1997, nel *Saggio sull'amministrazione condivisa*, aveva gettato le basi di un'elaborazione teorica che, attraverso successive rielaborazioni, ha nel Regolamento il suo *out put* procedurale. La teoria di Arena si basa sulla collaborazione tra amministratori e cittadini, considerati come portatori di conoscenze e capacità che l'amministrazione si adopera per valorizzare ai fini dell'interesse generale, come affermato nell'articolo 118 della Costituzione italiana sulla sussidiarietà orizzontale e verticale (Arena, 1997). L'articolo 118, modificato a seguito della Riforma costituzionale del 2001 che ha riorganizzato la distribuzione delle funzioni amministrative in senso devolutivo, menziona come criterio guida, nel conferimento di funzioni ad enti superiori tre criteri: l'adeguatezza, la differenziazione e la sussidiarietà. La specifica accezione del principio di sussidiarietà in senso orizzontale ha avuto una sua prima enunciazione formale nella dottrina sociale della Chiesa cattolica nell'Enciclica *Quadragesimo anno* di Pio XI, emanata nel 1931 mentre la sussidiarietà verticale è stata inserita nel trattato di Maastricht del 1992 come uno dei principi cardine su cui si basa l'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. Il Regolamento, oltre a riferirsi esplicitamente alla teoria dell'amministrazione condivisa, che a sua volta si fonda sul concetto di sussidiarietà, si

basa anche su altri concetti chiave quali la collaborazione, i beni comuni e la cittadinanza attiva che sono considerati come degli elementi, se correttamente abilitati da un contesto normativo adeguato, in grado di produrre degli effetti positivi per la vita associata. Il principio di sussidiarietà orizzontale è il pilastro principale del Regolamento che è concepito come uno strumento per incoraggiare l'iniziativa dei cittadini e introdurre un circolo virtuoso, in grado di rivitalizzare la partecipazione democratica e di arginare il declino dello spazio pubblico (Iaione, 2012)(Foster & Iaione, 2016) e le conseguenze dell'impovertimento delle risorse destinate al welfare causato dalla crisi economica (Arena, 2012). La sussidiarietà e il Regolamento che traduce il principio in strumento concreto, sono quindi dei correttivi ad un modello di Stato e società percepiti come disfunzionali, ma che non sono messi in radicale discussione nelle fondamentali relazioni politiche ed economiche. L'enfasi infatti è posta più sulle conseguenze che sulle cause della crisi e del declino. Queste sono piuttosto concepite come causate dalle mancanze di adeguamento del sistema amministrativo e dei corpi sociali ad una mutata congiuntura e su cui è possibile e necessario agire attraverso un'azione di riforma.

1.2.1.1 I paradigmi dell'amministrazione e l'amministrazione condivisa

Il modello amministrativo, considerato inadeguato a rispondere alle esigenze della modernità e di cui Arena auspica il superamento, è definito come "*paradigma bipolare*" (Arena, 2008) e può essere associato all'approccio giuridico tradizionale alla pubblica amministrazione. Esso prevede un'impostazione rigidamente dicotomica in cui "due soggetti: apparato pubblico e la spesa privata" sono irriducibilmente eterogenei e per metodi di organizzazione e finalità, antitetici (D'Amico, 2006). Per Sabino Cassese "secondo il modello tradizionale i due poli, quello pubblico e quello privato non sono

solo in riducibili perché in conflitto bensì anche perché retti da regole diverse” (Cassese, 2001).

Il concetto di paradigma deriva dalla costruzione teorica che Thomas Kuhn (Kuhn, 2009) aveva elaborato riguardo alla struttura delle rivoluzioni scientifiche. Per Kuhn il paradigma è un sistema di riferimenti condiviso che include valori e credenze e condivise da una comunità scientifica di ricerca e che genera una modellizzazione fondamentale degli eventi. Attraverso il paradigma si trovano soluzioni ai problemi posti dalla ricerca e che si orienta in base ai valori del paradigma stesso. Il passaggio da un paradigma in favore di un altro avviene quando il primo non riesce a fornire soluzioni a fenomeni nuovi e inaspettati. Il cambio di paradigma e quindi del quadro concettuale e delle regole del gioco è un momento spesso conflittuale ma necessario per accedere a una comprensione più esaustiva dei fenomeni. Il modello di Kuhn è stato nel tempo sottoposto a revisioni e critiche, soprattutto rispetto alle sue applicazioni nell’ambito delle scienze sociali, all’idea dell’assoluta incommensurabilità tra paradigmi successivi e alla possibilità della convivenza di sistemi multi paradigmatici (Hassard, 1993). Per quanto riguarda l’utilizzo nell’ambito della scienza giuridica, esso è stato al centro di un dibattito che a partire dalla fine dello scorso secolo ha considerato la possibilità e l’auspicio di un cambiamento riguardo ad una modalità di gestione amministrativa percepita come non più rispondente alle esigenze della società che era chiamata a gestire. Queste riflessioni sono storicamente collocate in una fase di transizione della politica economica in senso neoliberale cui si sviluppa e si diffonde il dibattito sulla *governance* e sull’efficientamento dell’amministrazione in base a criteri e regole tratte dal mondo del mercato. Nell’idea di paradigma è quindi presente una dimensione che supera quella di modello esplicativo della realtà o di mera visione del mondo e si avvicina all’idea foucaultiana di *epistème*

come ristrutturazione dei criteri di razionalità che rendono comprensibile e pensabile la nostra esperienza del mondo.

In Italia il dibattito sul superamento del paradigma bipolare si è intensificato nell'ultimo ventennio del secolo scorso. Nel 1986 Angelo Panebianco aveva affermato che “la distinzione rigida tra pubblico e privato sulla base della idealizzazione del mercato e della natura giuridico formale delle organizzazioni statali è manifestamente infondata” e nel 2001 Sabino Cassese aveva definito il nuovo paradigma come dell'*arena pubblica* intesa come “spazio nel quale si svolge l'attività pubblica e l'interscambio stato società” (Cassese, 2001; Panebianco, 1986). Il processo di teorizzazione giuridica italiana è stato parallelo alla diffusione su scala internazionale del *New Public Management*, un approccio alla gestione amministrativa che si proponeva di far recuperare efficienza e legittimità alla pubblica amministrazione basandosi sulla percezione che il modello adottato fino ad allora non fosse più rispondente alle mutate esigenze della società. Lo Stato autoreferenziale, autoritativo e rigido e gerarchico, dove le procedure burocratiche erano più orientate ad una razionalità interna che esterna e orientata al risultato, era considerato causa di uno stallo produttivo inefficace perché non rispondeva più alle aspettative sociali e inefficiente per via dei costi di gestione ormai insostenibili. (Hood & Dixon, 2015). Il modello del *New Public Management*, che in campo economico coincide con il progressivo abbandono delle politiche keynesiane in favore del monetarismo, si diffonde inizialmente in UK attraverso l'azione del governo Thatcher e approda in Italia nell'ultimo decennio del secolo attraverso una progressiva aziendalizzazione del settore pubblico. I principi costituzionali di imparzialità e buon andamento (art. 97 della Costituzione italiana) sono quindi reinterpretati all'interno di un nuovo modello organizzativo basato sul sistema delle “3 E” (l. 241/1990, art. 1): efficacia, economicità ed efficienza e al conseguente postulato della trasparenza. In un saggio relativo alla

trasparenza amministrativa (Arena, 2008), Arena distingue quattro diversi modelli di amministrazione: il *modello bipolare tradizionale*, il *modello bipolare temperato*, il *modello policentrico condiviso* e il *modello paritario pluralista*. Questi modelli sono concepiti come degli stadi evolutivi della pubblica amministrazione nel rapporto con la società e, mentre i primi due hanno una funzione descrittiva, gli ultimi due hanno valenza normativa e sono considerati come non ancora formalizzati all'interno della struttura amministrativa italiana. Il *modello bipolare temperato* coincide con le prime attuazioni dei principi nel *New Public Management* in Italia a seguito della riforma del procedimento amministrativo introdotta con la legge n. 241/1990. Il cittadino viene riconosciuto non solo come fruitore di servizi ma come portatore di interessi generando, per Arena, un re-orientamento dell'amministrazione che passa dall'adempimento del compito al raggiungimento di obiettivi e risultati e i cittadini, non più utenti ma clienti, cominciano ad essere considerati come risorse con cui collaborare al fine dell'ottimizzazione dei risultati e del contenimento dei costi. Il *modello policentrico condiviso* è identificato con le teorie della *governance*, intesa da Arena come "una forma di amministrazione condivisa, nella quale si ha il coinvolgimento di soggetti non pubblici nell'assunzione e nell'esercizio di responsabilità di governo". Il concetto di *governance* è stato oggetto di un approfondito dibattito teorico per la sua portata che investe gli ambiti non solo organizzativi ed economici ma che mette in discussione l'intera concezione della democrazia liberale rappresentativa. Lo stato di diritto liberal-democratico definiva infatti un ordine politico gerarchico la cui legittimità presso la *polity* era assicurata dal principio della sovranità popolare, sul riconoscimento di diritti individuali universali e su un sistema di regole obiettivo ed imparziale (Dunleavy & O'Leary, 1987). Nel modello della *governance*, secondo Arena, i cittadini "diventano in qualche modo partecipi del processo decisionale pubblico, (...) in modi e forme diversi ma certamente più incisivi, più

“politici” delle forme di partecipazione previste dalla legge sul procedimento” (Arena, 2008), Per Arena quindi attraverso il modello della *governance*, si assisterebbe ad un trasferimento del potere decisionale (politico) dagli organi elettivi e amministrativi, direttamente ai cittadini. L’attenzione è qui esclusivamente rivolta alle conseguenze positive di questa auspicabile trasformazione che prevede una politicizzazione di una nuova arena attraverso la depoliticizzazione di quella rappresentativa tradizionale. Le conseguenze e le implicazioni dei processi di depoliticizzazione sono stati oggetto di numerosi contributi teorici che hanno messo in luce una serie di zone d’ombra non immediatamente percepibili dai fautori della depoliticizzazione come principio, come tattica e come strumento (Flinders & Buller, 2006) su cui torneremo nei successivi paragrafi. Nell’ultimo modello, il *pluralista paritario*, infatti, i rapporti tra i vari membri della *polity* sono concepiti in base ai principi dell’autonomia relazionale e della sussidiarietà. Infatti, nelle critiche ai modelli di *governance* è generalmente però menzionato anche il rischio della posizione dominante che potrebbero assumere i portatori di interessi più organizzati e dotati di risorse in grado di condizionare i rapporti di forza all’interno della comunità di relazione. Una delle principali critiche al concetto di *governance* è infatti sempre stata la sua indeterminatezza concettuale, la forse eccessiva flessibilità interpretativa (Schneider, 2002) e all’uso estensivo che ne viene fatto in campi estremamente eterogenei (Kooiman, 2003). Il dibattito teorico riguardo alla *governance* e alla sua traduzione in modelli, ha comunque messo in luce i dilemmi che investono i temi dell’*accountability* e della legittimità (Stoker, 1998) ed ha originato una consistente letteratura (Cepiku, 2005). Sono comunque menzionati in letteratura dei modelli di *governance* che, senza aderire al modello orientato al mercato del NPM, contemplano delle forme reticolate e collaborative in un contesto semi formalizzato e integrato anche da una funzione di *government* gestita dallo Stato (Kooiman, 2003). Il modello pluralista

paritario lascia inevasa la questione dell'*accountability* e del ruolo che il *government* dovrebbe mantenere. Va comunque rilevato che nei modelli proposti da Arena, pur in assenza di una chiara definizione dei ruoli e delle garanzie, è sempre presente un riferimento all'amministrazione, che non si dissolve né viene sostituita da altri soggetti privati nella sua funzione pubblica. Di essa si propone una riforma, in modo da renderla autonoma dalla politica in quanto Arena ritiene che "la democrazia non debba essere limitata alla sfera della politica, ma che anche l'amministrazione debba essere uno spazio pubblico nel quale realizzare forme di partecipazione che siano espressione del principio democratico" (Arena, 2008).

1.2.1.2 I principi ispiratori dell'amministrazione condivisa

Introduzione all'Amministrazione Condivisa è un saggio pubblicato da Gregorio Arena nel 1997 sulla rivista Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale, in cui sono espressi i punti cardine di una teoria che verrà successivamente perfezionata in altri scritti sull'argomento e che sarà costantemente richiamata da Labsus come modello ispiratore del Regolamento. L'amministrazione condivisa si rappresenta come un modello di gestione amministrativa diverso da quelli attualmente operanti, in grado di garantire una migliore soluzione ai problemi di interesse generale. Saranno a seguire illustrate le caratteristiche dell'amministrazione condivisa e analizzati i principi a cui si conforma. Il sistema amministrativo vigente è secondo Arena articolato su due binomi antitetici: autorità/libertà e funzione/interesse. Entrambi i modelli sono espressione del paradigma bipolare e caratterizzati dalla distanza tra amministrazione e cittadini. Nel primo modello, di tipo weberiano idealtipico, l'amministrazione esercita un potere normativo e repressivo nei confronti dei cittadini, nel secondo invece si adopera per dispensare la soluzione di problemi e l'erogazione di servizi e prestazioni. I due modelli, che a volte si integrano e

intrecciano, sono espressione di due fasi storiche susseguenti: l'amministrazione di prestazione è più recente e si trova in una fase espansiva perché risponde alle nuove esigenze della cittadinanza in termini di *welfare* di erogazione di servizi. Secondo Arena è necessario che l'amministrazione di prestazione aumenti la propria efficienza, ad oggi percepita come limitata, attraverso l'adozione di adeguati strumenti. Infatti, a differenza dell'amministrazione tradizionale, essa "non consente in realtà una tutela altrettanto incisiva e sicura dei privati che investe di utenti entrano in rapporto con tale modello di amministrazione" (Arena, 1997). L'amministrazione autoritativa ha generato storicamente il diritto privato come strumento a limitazione delle libertà del singolo cittadino e come forma di tutela di questi dalle ingerenze indebite dello Stato. Questo modello si avvicina all'apparato amministrativo elaborato da Max Weber in cui ogni potere si manifesta e funziona come amministrazione e ogni amministrazione richiede l'esercizio di un potere legittimo (Weber, 1999). Il potere legale e razionale, opposto a quello carismatico e tradizionale, è quindi una prerogativa degli stati di diritto. Esso ha caratteri universalistici, impersonali e si realizza in forma idealtipica nella burocrazia moderna. Per Arena la burocrazia weberiana di tipo tradizionale basata sul binomio autorità e libertà è venuta meno alla sua razionalità di scopo, pur continuando ad esercitare quella orientata al valore. La fase storica attraversata dalla società italiana è inoltre caratterizzata dal *pluralismo*, espresso dalla proliferazione di gruppi e formazioni sociali, che l'amministrazione deve interpretare e accogliere come esigenza e come opportunità. Le esigenze poste dal pluralismo sono di maggiore efficienza e di maggior democrazia perché, secondo un criterio di razionalità procedurale, ad una maggiore rappresentanza di interessi corrisponde un equilibrio nella rappresentanza democratica e un aumento della qualità sostanziale della democrazia, in analogia con la mano invisibile che regola i meccanismi del libero mercato secondo Adam Smith (Smith, 2013).

La società italiana infatti, è descritta come “vivace, attiva, intraprendente” ed è limitata nell’espressione delle proprie potenzialità da un’amministrazione autoreferenziale e gerarchica che non si adatta a rispecchiarne la natura multiforme e dinamica. Questa visione della società è permeata da un ottimismo antropologico che è affine, secondo Chantal Mouffe (Mouffe, 2005) a quello dei teorici della democrazia deliberativa che teorizzano una società priva dell’agonismo della dialettica politica. Questa analisi è, secondo Mouffe, disattesa nelle conseguenze dei suoi aspetti normativi in quanto irrealistica e basata su premesse errate che non supportano una analisi critica e la verifica empirica. La concezione della società consensuale espressa da Arena, che permea anche il Regolamento, condivide un nodo problematico con le teorie deliberative riguardo il rapporto con il pluralismo e il superamento della tradizionale dialettica politica con espressioni di *governance* inclusive e policentriche. Anche nella teorizzazione della democrazia liberale di tipo pluralista di Dahl (R. Dahl, 1989) dove, come idealmente prescritto da Tocqueville (Tocqueville, 1999) la democrazia si realizza compiutamente attraverso una coalizione di associazioni e attori collettivi che esercitano un controllo attraverso un potere diffuso. Secondo Arena, il modello che dovrebbe essere adottato dalle amministrazioni, al fine di instaurare un nuovo rapporto con i cittadini, deve basarsi sui concetti di *uguaglianza*, *autonomia* e *responsabilità*. Un corretto rapporto con i cittadini singoli e soprattutto associati è in grado non solo di agevolare la *mission* amministrativa di soddisfacimento delle loro esigenze ma anche di integrare con nuove risorse e funzioni l’amministrazione pubblica. I cittadini sono infatti descritti come portatori di un surplus di risorse (e mai di deficit!) e a cui il principio di uguaglianza sancito dalla costituzione si adatta in forma negativa, in quanto livella verso il basso la loro possibilità di espressione. L’uguaglianza, per poter essere perseguita, scrive Arena, ha bisogno della valorizzazione delle differenze intese come eterogeneità e non come

deficit. Questa visione, nonostante la mancanza di riferimenti al mercato e al monetarismo, avvicina la teoria dell'amministrazione condivisa ai principi ispiratori del *New Public Management* che realizza uno Stato che “*costs less and works better*” (Gore & Peters, 1993). Per Arena il principio di uguaglianza sostanziale è espresso nell'articolo 3 della Costituzione che prescrive “*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese*”. Da una lettura in positivo di questa formulazione si inferisce che per promuovere una condizione di uguali opportunità attraverso lo strumento della pubblica amministrazione, il cittadino deve essere coinvolto come protagonista nell'azione dell'amministrare. In questo modo l'amministrazione condivisa diventa uno strumento per il perseguimento dell'uguaglianza sostanziale delle opportunità e della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Il secondo concetto costituzionale che trova attuazione nel modello dell'amministrazione condivisa è quello di *autonomia*. L'articolo 5 della Costituzione recita: “*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*”. Il concetto di autonomia su cui si sofferma Arena non è quello difensivo dei poteri locali dall'autorità centrale ma “quella che serve a instaurare in una società pluralista rapporti paritarie fra diversi centri di riferimento di interessi, sia pubblici sia privati” (*ivi* p.47) e che viene definita *relazionale*. In questa accezione, i diversi centri di riferimento e di interessi si qualificano in base alla loro capacità di rappresentanza e di “soddisfazione di interessi a cui fanno capo”. Il sistema reticolare che ne deriva, come nella *co-governance* di Kooiman (Kooiman, 2003), si basa su una logica di collaborazione

che ne garantisce l'equilibrio virtuoso e concilia interesse individuale e generale. L'autonomia relazionale è una conseguenza del pluralismo sociale e risponde ad un criterio di efficienza e di democrazia. Il terzo principio costituzionale su cui si basa l'amministrazione condivisa è quello di *responsabilità* che Arena non fa derivare da un articolo specifico ma desume implicitamente dall'affermazione del principio di autonomia, a cui è legato da un legame biunivoco. Solo attraverso l'autonomia si può essere responsabili e sono attraverso l'assunzione di responsabilità si può manifestare l'autonomia. Per Arena l'amministrazione condivisa e i rapporti che si instaurano in essa sono estranei alla visione organicistica. L'organicismo è una dottrina dalla forte impronta ideologica che interpreta la società in analogia con un organismo vivente, presupponendo un rapporto di interdipendenza gerarchica tra le varie formazioni sociali e dello Stato, incompatibile con l'individualismo promosso dalla democrazia liberale (N. Bobbio, 2006) Nell'amministrazione condivisa invece vigono delle relazioni volontaristiche (autonome) che rispondono al criterio normativo della collaborazione reciproca in cui i conflitti si risolvono in base all'incontro di domande e offerte. La responsabilità a cui si riferisce Arena è di tipo positivo e non difensivo.

1.2.2 Il modello Co-city

Il modello *Co-city* e il suo protocollo di implementazione sono elaborato da Christian Iaione a partire dal 2015 nell'ambito di una articolata teoria sulla *governance* collaborativa degli spazi urbani in cui trova posto il Regolamento per la cura dei Beni Comuni (Iaione, 2016). In questo paragrafo, come già fatto per l'amministrazione condivisa, saranno illustrati i punti salienti della teoria della *Co-city* e problematizzati alcuni concetti chiave che verranno successivamente inquadrati in un più ampio dibattito.

Il modello della *Co-city* poggia quindi sulle acquisizioni teoriche che, a partire dal

2012³ Iaione ha elaborato in vari testi, redatti all'inizio in collaborazione con Gregorio Arena e più recentemente con Sheila Foster. Le caratteristiche di questo modello sono di essere un esempio di *governance* dei beni comuni di tipo sostanziale, con una forte impronta valoriale e caratterizzato da una razionalità di scopo. Mentre nel modello dell'amministrazione condivisa era data forte enfasi alla ristrutturazione del ruolo dell'amministrazione burocratica, nel modello *Co-city* gli attori sociali hanno un nuovo ruolo e centralità. Gli aspetti riguardanti l'amministrazione e la politica rappresentativa sono lasciati indeterminati, anche se, in alcuni scritti di Iaione, è possibile desumere una visione razionale e intenzionale dell'azione del *policy maker* che, come un attore unico, ha volontaristicamente e razionalmente facoltà di avviare la *governance* dei beni comuni (Iaione, 2016). La visione razionale delle scelte nel comportamento amministrativo è privilegiata rispetto alle altre teorie che leggono i processi decisionali di *policy* includendo dei livelli di maggiore complessità (e minore razionalità) come l'incrementalismo (Lindblom, 1959) il *garbage can* (J.G. March & Olsen, 1972) o la razionalità limitata (H.A. Simon, 1967). Il protocollo *Co-city* deriva da una pratica sperimentale condotta attraverso le attività di LabGov, il *Laboratorio per la Governance dei Beni Comuni* che dal 2012, presso l'Università Luiss di Roma che ha coinvolto numerose città italiane e in cui sono confluite le analisi di più di 200 casi di studio internazionali e ricerche condotte in più di 100 città di differenti contesti geopolitici (Bauwens & Niaros, 2017). Il protocollo è una metodologia che ha lo scopo di guidare le

³ Cfr. IAIONE, *Local Public Entrepreneurship*, in WASH, *Global Studies Law Review*, 2008; *The Tragedy of Urban Roads*, *Fordham Urban Law Journal*, 2009; *Città e Beni Comuni*, in *L'Italia dei beni comuni*, 2012; *La collaborazione civica in L'età della condivisione*, 2015 (con G. Arena); *Governing the Urban Commons*, in *Italian Journal of Public Law*, 2015; *The Regional and Local Dimension of the Sharing Economy* (parere dell'EU Committee of the Regions, 2015, redatto in qualità di esperto); *The Co-city*, in *American Journal of Economics and Sociology*, 2016; *The City as a Commons*, in *Yale Law and Policy review*, 2016 (con S. Foster).

politiche urbane in esperienze di *Collaborative governance*. Secondo la descrizione di LabGov, la *governance* collaborativa è molto di più di una metodologia di gestione, come ad esempio è stata descritta da Ansell e Gash (Ansell & Gash, 2008). Essa si distingue dalla *governance* tradizionale pubblico-privata per il ruolo più attivo e includente della comunità locali che sono coinvolte in un processo decisionale condiviso insieme ad altri attori attraverso partenariati istituzionalizzati o negoziali di tipo pubblico-privato-comunità. Questo modello si pone delle finalità politiche, cioè la trasformazione radicale dell'ecosistema politico e istituzionale attraverso il coinvolgimento delle comunità e degli attori civici nei processi decisionali. Un ruolo importante e centrale nella teoria è rivestito dalla costruzione dei beni comuni urbani, che, per Iaione, possono essere creati dagli attori della *governance* attraverso un processo collettivo in cui le comunità urbane sono in partnership con attori politici economici e istituzionali. *“L'intera città come un bene comune, una risorsa condivisa che appartiene a tutti gli abitanti e che ha bisogno di essere co-gestita e coltivata insieme. La città come la conosciamo si trasforma in laboratorio urbano, i cui risultati e sviluppi sono sostenuti da un appropriato ecosistema legale e politico”*⁴. Il protocollo è strutturato in base a cinque principi di progettazione (design), un ciclo di *policy* in sei fasi e quattro possibili strumenti applicativi.

1.2.2.1 I principi di progettazione e la quintupla elica

La progettazione di una *policy* può essere definita come “lo sforzo di più o meno sistematico di sviluppare politiche efficienti ed efficaci attraverso l'applicazione di conoscenza sui mezzi ottenuti dall'esperienza, e di ragionare riguardo allo sviluppo e

⁴ The Co-City Approach (ultima consultazione: 12 gennaio 2020) - <http://commoning.city/Co-city-approach>)

all'adozione di linee d'azione che hanno più probabilità di riuscire a raggiungere gli obiettivi o scopi desiderati all'interno di specifici contesti di *policy*”(Howlett, 2014). Nel protocollo *Co-city* i principi su cui si basa la progettazione della *policy* sono sei:

- La governance collettiva
- Lo Stato abilitante
- L'inclusione di risorse collettive
- L'approccio dal basso
- La giustizia tecnologica

La *governance* secondo il modello *Co-city* è definita come una “forma amministrativa di nuova generazione” antitetica a quella gerarchica e amministrativa del *government* tradizionale. Essa si basa sull'inclusione di cinque attori che costituiscono la cosiddetta “quintupla elica” nei processi di progettazione di produzione di beni e servizi e di *policy making*. Questo modello deriva dall'implementazione della triplice elica di Etzkowitz e Leydesdorff (Etzkowitz & Leydesdorff, 1998) che ipotizzava la transizione da un modello diadico industria-istituzioni ad una relazione triadica che includesse anche le istituzioni della conoscenza come le Università. Lo scopo del modello è la realizzazione di innovazioni, direttamente correlate allo sviluppo economico. Il concetto di innovazione è centrale nella teoria della *governance* collaborativa di Iaione ed è spesso connotato come *innovazione sociale*, che la Commissione Europea definisce come lo sviluppo di nuove idee, servizi e modelli per rispondere più efficacemente ai problemi sociali attraverso i contributi di attori pubblici e privati, inclusa la società civile⁵. Il modello a quintupla elica include anche due altri attori che appartengono al campo della

⁵ Definizione di innovazione sociale, Commissione Europea (ultima consultazione: 12 gennaio 2020) - <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1022>

società civile: le organizzazioni e le associazioni civiche di varia natura e i cittadini attivi non organizzati che si interessano di azioni collettive per il bene comune. Questo ultimo attore è il “pubblico non organizzato” che Carol Rose aveva teorizzato nel saggio del 1986 *The Comedy of the Commons* in cui ampliava le categorie dei beni comuni ai beni immateriali e a nuove forme di fruizioni e identità collettive (Nictolis & Iaione, 2016). Questi soggetti sono definiti anche come *city makers*, cioè coloro che “attivano soluzioni di piccola scala e adattabili ai bisogni della loro comunità, e affrontano le sfide sociali. Essi riqualificano spazi abbandonati, si impegnano nell’agricoltura urbana, costruiscono progetti di co-housing, attivano imprese comunitarie per migliorare il welfare locale e facilitare l’impiego, secondo la definizione nel progetto *New Europe- Cities in transition* ⁶ che ha prodotto una mappatura degli attori dell’innovazione urbana su scala europea. Il modello a quintupla elica è stato inoltre recepito nel patto di Amsterdam del 2016 su cui è stata definita l’Agenda Urbana per l’UE⁷. Iaione definisce la *governance* come orientata ai *beni comuni* teorizzati da Elinor Ostrom (Ostrom, 2006) le cui ricerche erano inizialmente concentrate in prevalenza sullo studio delle risorse naturali. I beni comuni, tradizionalmente definiti come beni rivali ma non escludibili, hanno poi conosciuto un allargamento di campo semantico ai beni immateriali come le infrastrutture, i prodotti culturali o le istituzioni della conoscenza (Hess, 2008). Questo genere di beni comuni, diffusi nei contesti urbani sono più assimilabili a quel genere di *commons* non soggetto a

⁶ Cities in Transition (ultima consultazione: 12 gennaio 2020) - <https://citiesintransition.eu/>

⁷ “In order to address the increasingly complex challenges in Urban Areas, it is important that Urban Authorities cooperate with local communities, civil society, businesses and knowledge institutions. Together they are the main drivers in shaping sustainable development with the aim of enhancing the environmental, economic, social and cultural progress of Urban Areas. EU, national, regional and local policies should set the necessary framework in which citizens, NGOs, businesses and Urban Authorities, with the contribution of knowledge institutions, can tackle their most pressing challenges.” *Urban Agenda for the EU, Pact of Amsterdam*, Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands. (ultima consultazione: 12 gennaio 2020) - <http://urbanagendaforthe.eu/pactofamsterdam/>

rivalità o a sovra sfruttamento ma che aumentano il proprio valore attraverso l'uso e la frequentazione (Rose, 1986). Essi sono stati oggetto, in Italia, di un vivace dibattito che ha polarizzato delle posizioni divergenti riguardo agli esiti applicativi di tale concetto (Mattei, 2011; Somaini, 2015; Vitale, 2013). Alcuni autori hanno immaginato la possibilità, attraverso la chiave di lettura fornita dai *commons* e il loro riconoscimento, di una riforma dell'ordine economico (Mattei, 2011). Altri approcci hanno immaginato di superare il paradigma dell'*homo oeconomicus* attraverso modelli sociali ed economici basati sulla collaborazione e sulla gestione condivisa (Pennacchi, 2012; Sacconi & Ottone, 2015; Vitale, 2013). Da una sostanziale convergenza definitoria dei *commons* si sono quindi sviluppate diverse teorie riguardo alle possibilità di trovare all'interno del quadro teorico delle suggestioni o indicazioni per l'applicazione della teoria alla gestione amministrativa e istituzionale. Tra queste rientra pienamente la teoria della *governance collaborativa* che Iaione considera come la fase conclusiva di un progressivo percorso di realizzazione dei valori e degli obiettivi che sono propri della collaborazione. In questo modello evolutivo, alla base è posto il modello impropriamente definito della *governance pubblica* che si configura come un *government* hobbesiano accentratore e tradizionale a cui segue la *governance* pubblico-privata di tipo neoliberista. Successivamente il modello prevede la *sharing city*, *città condivisa*, considerata come un livello minimo di collaborazione civica perché gestita prevalentemente dall'alto. Il riferimento è la città di Seoul dove le amministrazioni municipali hanno messo in atto delle politiche per sostenere la *sharing economy* e la partecipazione dei cittadini a tutte le attività che prevedono scambio e condivisione. Il modello della *città collaborativa*, dove è citata come esempio Bologna, invece prevede un coinvolgimento delle istituzioni locali in politiche di inclusione dei cittadini ai processi decisionali e di pianificazione. Lo stadio successivo è quello della *cooperative city* che prevede la trasformazione degli utili per la

produzione dei servizi pubblici locali in utili non-profit attraverso una *corporate governance structure*. Alcuni esempi sono i *collaborative land trusts* diffusi negli Stati Uniti e in Gran Bretagna e, in parte, il caso di Bologna dove il Regolamento è citato come esempio di *collaborative land use*. Nello stadio finale, della *governance policentrica*, è invece immaginata una gestione totalmente allargata dei processi amministrativi in grado di coinvolgere soggetti della società civile e altri gruppi organizzati nella pianificazione strategica di servizi e gestione delle risorse. Anche in questo stadio, che porta a compimento il modello della *Co-city* attraverso l'attuazione dello specifico protocollo, il Regolamento è considerato parte integrante (Foster & Iaione, 2016). Ci sembra utile richiamare, dopo aver illustrato le caratteristiche del modello di *governance* proposto nel modello *Co-City*, la definizione di *governance* collaborativa fornita da Ansell e Gash nel loro studio comparato del 2007:

“Un accordo di governo in cui uno o più attori pubblici coinvolgono direttamente degli stakeholders privati in un processo decisionale collettivo formale, orientato al consenso e di tipo deliberativo e che mira a realizzare o implementare politiche pubbliche o gestire programmi o risorse pubblici”.

Le caratteristiche del processo di *collaborative governance* indicate da Ansell e Gash (Ansell & Gash, 2008) incontrano solo parzialmente quelle della *governance* collettiva espressa tra i principi di design della *Co-city*. Infatti, la *collaborative governance* degli studiosi americani insiste sulle dimensioni procedurali necessarie a connotare un processo come *governance* collaborativa, mentre il modello di Iaione enfatizza la dimensione sostanziale e valoriale in cui la collaborazione, più che un metodo, è un *out put* propedeutico al raggiungimento *out come* quali la riduzione delle disuguaglianze e dei conflitti urbani. La visione della società che ne è sottesa è basata su rapporti di cooperazione e non di competizione, in base ad una razionalità fondata sulla

reciprocità che la rende un comportamento vantaggioso (Beinhocker, 2006). Iaione inoltre attribuisce alla dimensione collaborativa una maggiore efficacia nella gestione delle complessità rispetto alla *leadership* tradizionale. Il quadro che si delinea è quindi di una *governance* paritetica e consensuale in cui i rapporti di forza tra i vari attori sono bilanciati e rispondono a logiche di collaborazione e ad una razionalità collaborativa. Per Iaione, infatti, attraverso l'innovazione sociale è possibile produrre efficienza redistributiva in contesti asimmetrici e condizionati dalla crisi economica e attraverso la *governance* dei beni comuni è possibile realizzare la giustizia sociale a livello urbano, grazie alla razionalità collaborativa degli attori. La dimensione politica non è mai menzionata anche se il ruolo del *government* viene approfondito nel secondo principio di design, lo *Stato abilitante*. Lo *Stato abilitante* è definito anche come relazionale o imprenditore ed è riferito al *government* di scala urbana in coerenza con gli studi che hanno evidenziato l'emergente importanza della scala locale come nuovo livello di gestione (Brenner, 2000). Nel modello *Co-city* è descritto come il soggetto che sostiene e realizza la gestione urbana condivisa. Per LabGov la funzione abilitante dello Stato è sancita dall'art.43 della Cost. in cui si dispone che “*ai fini dell'utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale*”, e poi dagli artt. 41, 42, 44, della Costituzione che indicano la prevalenza della funzione sociale e dell'utilità sociale sull'utilità privata, ed infine dal già citato art. 118, 4° comma, che ha introdotto nel nostro ordinamento il principio di sussidiarietà orizzontale e verticale. Esistono in letteratura numerosi esempi di teorizzazioni riguardanti un nuovo ruolo per lo Stato all'interno di sistemi di *governance* che non necessariamente aderiscono alla

visione neoliberista ma propongono un recupero di funzioni in senso neokeynesiano. Lo *Stato Imprenditore* descritto da Marianna Mazzucato, ad esempio, è vocato al sostegno attivo delle condizioni che possono sviluppare benessere e conoscenza ai fini del progresso economico e scientifico. Questo ruolo è in opposizione al modello della *Big Society* britannica che prevedeva un restringimento dei campi d'azione dello Stato in favore dell'iniziativa sociale e delle comunità anche per il conferimento di servizi essenziali (Mazzucato, 2011). Il rischio di socializzare i costi e privatizzare i profitti delle innovazioni sostenute dallo Stato, potrebbe, secondo Mazzucato, essere mitigato da una politica redistributiva che premi in maniera graduale i soggetti più esposti al rischio e quindi agli investimenti senza privare le fasce più deboli. Un altro modello di *Enabling State* è stato elaborato da Gilbert e Gilbert (Gilbert & Gilbert, 1989) in cui lo Stato è chiamato a regolare le dinamiche competitive interne tra gli attori privati della società e che, anziché erogare prestazioni, agisce come garante di un criterio di razionalità procedurale in un contesto dove però non sono assenti dinamiche competitive e *market oriented* (Moini, 2012). Un altro modello di riferimento che può essere accostato a quello proposto da Iaione è lo *Stato relazionale*, concepito come uno Stato che invece di limitarsi a dispensare prestazioni per o ai cittadini, lavora insieme a essi per elaborare soluzioni a problemi condivisi (Cooke, Muir, Mulgan, & Stears, 2012). Questo modello parte da una riflessione sulla società in rete (Stark & Castells, 1997) in cui il principio dell'interdipendenza emerge come il solo che possa garantire delle forme efficaci di azione pubblica e in cui il ruolo dello Stato è di gestire la collaborazione tra i diversi attori dell'azione pubblica (Moini, 2012). L'elemento comune dei vari modelli è sempre la prevalenza dell'attenzione verso la dimensione sostanziale e non procedurale che lascia inevaso, soprattutto nella teoria della *Co-city*, l'ambito i ruoli e le funzioni dello Stato concepito come attore urbano che si situa all'interno di uno schema di *governance* dove

sono presenti delle dinamiche multilivello. Il principio di razionalità dell'azione come fondamento dell'agire burocratico è alla base del modello weberiano di burocrazia. Questo principio, reinterpretato alla luce dei valori della condivisione e della *governance*, sembra ispirare anche il modello di Stato Abilitante (Cotta, Della Porta, & Morlino, 2001). Il terzo principio di design è l'inclusione di istituzioni autonome, gestite o di proprietà dalle comunità locali, che operano in sistemi economici alternativi come le economie collaborative, cooperative e circolari per la creazione di nuove opportunità e servizi. La definizione di questi soggetti è delegata agli attori istituzionali del processo di *policy* attraverso lo strumento della mappatura che sarà illustrato in seguito. L'aspetto caratterizzante dell'economia che è necessario promuovere è definito attraverso la differenziazione tra *sharing economy* e *pooling economy* (Foster & Iaione, 2016). Il Cambridge Dictionary definisce la *sharing economy* come "un sistema economico basato sulla condivisione di beni e servizi sia gratuitamente che a pagamento". Alcuni elementi che caratterizzano le espressioni di *sharing economy* sono l'utilizzo comune di una risorsa, la relazione orizzontale tra persone o organizzazioni dove spariscono i confini tra finanziatore, produttore e consumatore, la presenza di una piattaforma tecnologica, in cui le relazioni digitali vengono gestite e promosse grazie alla fiducia generata da sistemi di reputazione digitale. Iaione propone un criterio di classificazione della *sharing economy* basata sull'intensità della relazionalità/reciprocità (Arena & Iaione, 2015; Iaione, 2011) del comportamento degli attori economici. Questo può essere determinato ed indirizzato in senso più economicistico e utilitaristico (*homo oeconomicus*) o più sociale e collettivo (*mulier activa*). Esistono quindi due tipi di *sharing economy*: quella che, basata sull'*on demand* (e dunque sull'accesso a beni/utilità/servizi in luogo del possesso o sui micro-servizi ovvero *gig economy*) oppure sul *pooling* (sulla collaborazione e sui beni comuni). Le singole attività economiche possono essere classificate come *pooling* oppure come *on*

demand in base all’impatto sociale e alla collettivizzazione degli utili. Per Iaione la *pooling economy* a livello urbano è in grado di generare una “efficienza allocativa delle risorse urbane condivise” (Iaione, 2016). Questo probabilmente riguarda la possibilità di fruire di beni e servizi anche da parte di fasce escluse della popolazione, altrimenti inaccessibili nel sistema tradizionale. Un esempio teorico è la costituzione di cooperative di comunità urbana per fornire servizi di mobilità di quartiere. Lo sperimentalismo è il quarto principio di progettazione ed è caratterizzato da un approccio *bottom up*, localizzato e iterativo, per progettare *policy* innovative per la *governance* dei beni comuni. La possibilità dell’approccio dal basso è controversa perché i processi della *governance* collaborativa, sono dall’analisi di Ansell e Gash sempre promossi e legittimati dall’Istituzione (Ansell & Gash, 2008). Anche Iaione sottolinea che è il decisore pubblico, che probabilmente coincide con l’autorità politica, a gestire l’*accountability* del processo di *governance*. La necessità di una fase sperimentale è prevista come momento fondamentale del classico ciclo di *policy* che definisce come tutto ciò che accade (o dovrebbe accadere) dal manifestarsi di un problema fino alla conclusione della politica pubblica che lo riguarda (Cahn & Theodoulou, 1995). Il ciclo di *policy* collaborativa sarà analizzato nel paragrafo successivo. L’approccio sperimentale è descritto come produzione di conoscenza teorica e applicata secondo le prospettive di *participatory research* e *community based participatory research*, o *action research* (Baum, Mac Dougall, & Smith, 2006; Greenwood & Levin, 2007). Il principio di giustizia tecnologica è inteso come la possibilità di accedere in modo libero, aperto e universale alle infrastrutture tecnologiche e digitali della città. Questo fattore è considerato un elemento abilitante di cooperazione e co-creazione dei beni comuni urbani. La giustizia tecnologica è stato un concetto largamente coperto nel corso del T20 2018, Think 20, in merito alle proposte da sottoporre ai paesi del G20 per lo sviluppo di politiche in grado

di ridurre le disuguaglianze. La tecnologia, infatti, è in potenza uno strumento abilitante che, senza gli adeguati correttivi e supporti, può diventare un elemento di ulteriore segregazione aumentando il *digital divide* e il *gender gap* (Trace, S., 2012)

1.2.2.2 Il ciclo della *policy* collaborativa

Nell'analisi delle politiche pubbliche, il ciclo di *policy* è la scansione dell'arco di vita di una *policy* in varie fasi: dall'iniziale percezione del problema alla valutazione degli *out come* degli strumenti introdotti. La formulazione classica prevede l'individuazione di sei fasi distinte basate su un modello razionale e funzionale di decisione (Jones, 1970; Meny & Thoenig, 1989)

- Identificazione di un problema (*Agenda setting*)
- Formulazione di una politica
- Decisione
- Messa in opera
- Valutazione dei risultati
- Continuazione o fine della politica

Il *policy cycle* del processo *Co-city* ricalca in parte il ciclo classico ma all'interno di un'agenda già predeterminata riguardo al tema dell'implementazione della *governance* dei beni comuni. Le fasi che prescrive sono:

Cheap Talking: una forma di *agenda setting* che ha lo scopo di far emergere i temi oggetto della *policy* e gli attori locali da coinvolgere attraverso delle interazioni dirette in contesti strutturati. Secondo Crawford e Sobel i *cheap talk* sono, nella teoria dei giochi, delle comunicazioni libere tra attori che hanno la caratteristica di non influenzare le sorti del gioco (Crawford & Sobel, 1982). Essi sono a costo zero, non vincolanti e non verificabili e pertanto gli attori più esperti o in possesso di maggiori informazioni possono

condizionare il livello di ricezione del problema da parte dei non esperti. In generale i *cheap talk* possono favorire il raggiungimento di situazioni di equilibrio in situazioni che necessitano il coordinamento tra gli attori (es. *battle of sex*) mentre in contesti più competitivi (come il dilemma del prigioniero) non hanno una provata efficacia perché potrebbero essere ignorati dagli attori (Farrell & Rabin, 1996)

Mapping: il processo di mappatura, analogico e digitale, comprende il rilevamento dei beni comuni urbani, delle iniziative civiche e esperienze di autorganizzazione. Esso si svolge attraverso un lavoro sul campo, rilevazioni etnografiche, interviste e sondaggi. Anche questa fase è ascrivibile all'*agenda setting* in quanto mira all'emersione di elementi utili alla configurazione delle priorità da affrontare attraverso gli strumenti di *policy*.

Practicing: l'elaborazione della politica è realizzata attraverso delle sessioni partecipative aperte agli attori sociali e istituzionali come residenti, innovatori sociali, università, associazioni del terzo settore, imprese commerciali e autorità pubbliche. Le metodologie prevedono varie tecnologie di pratiche partecipative per elaborare delle azioni molto concrete da realizzare a livello micro (ad es. realizzazione di un orto condiviso, pulizia di uno spazio, micro-rigenerazione, organizzazione di un evento con carattere culturale). Questa fase ha lo scopo di instaurare un clima di fiducia tra la comunità e il team di ricercatori e professionisti della *governance* dei beni comuni.

Prototyping: questa fase potrebbe essere ancora ascrivibile all'elaborazione della politica del ciclo classico, per cui gli attori che hanno partecipato alle fasi precedenti e gli attori istituzionali in carico formale del *policy-making* progettano gli strumenti di *governance* concepiti come nuove strutture, soggetti collettivi o partenariati in grado di assolvere agli obiettivi della *policy*.

Testing. Questa fase di valutazione, attraverso metodologie qualitative e quantitative, mira a stabilire se la *policy* è coerente con i principi di progettazione e gli obiettivi. Nel ciclo classico la fase di *testing* dovrebbe coincidere con la messa in opera mentre nel modello del *policy cycle* collaborativo la verifica riveste un carattere più formale riguardo alla coerenza interna quindi è più appropriato inserire anche questa fase all'interno del processo di elaborazione della politica.

Modeling. L'ultima fase prevede la formalizzazione del prototipo attraverso strumenti legislativi e amministrativi e l'emissione dei necessari atti amministrativi. Questa fase coincide con la decisione nel ciclo classico, in cui viene conferita l'autorità pubblica al programma di azione. L'attribuzione di questa autorità ha come requisito necessario la legittimità del processo decisionale (Cotta et al., 2001) che, nei sistemi di *governance*, integra delle variabili complesse e arriva a costruire una coalizione positiva di tutti gli interessi per cui nella fase del *modeling* si ratifica formalmente quanto già deciso altrove. Infatti, come ha osservato Lowi, "il metodo decisionale è da un lato condizionato dai luoghi istituzionali nei quali avviene la decisione e dagli attori che vi partecipano, ma anche dalla natura delle *policy* in ballo" (Lowi, 1999).

La principale caratteristica del ciclo di *policy* del modello *Co-city* è che esso è del tutto interno al secondo e terzo punto del ciclo classico (elaborazione e decisione). Anche il punto dell'*agenda setting* è considerato parzialmente in quanto le finalità, gli obiettivi e i temi da affrontare sono predeterminati dalla costruzione del campo della *governance* dei beni comuni.

1.2.2.3 Gli strumenti

Per realizzare la *governance* collaborativa dei beni comuni, il modello *Co-city* prevede quattro categorie di strumenti: istituzionali, legali, finanziari e digitali.

Strumenti istituzionali: i beni comuni sono legittimati e a volte istituiti da alcune strutture che consentono il coordinamento e la condivisione di queste risorse assicurando la loro fruizione e sostenibilità per un'ampia comunità di utenti. Le *Co-city* mappate da LabGov attraverso lo studio comparato di varie realtà urbane, si avvalgono di strutture come i Laboratori di innovazione sociale, i distretti collaborativi, i *co-working* e *co-housing*. Gli strumenti istituzionali sono quindi delle strutture costituite da soggetti collettivi organizzati di tipo pubblico o privato che si occupano di erogare servizi e soddisfare bisogni di gruppi di utenti.

Gli strumenti legali, basati sulla negoziazione privata o di tipo normativo-istituzionale, formalizzano i rapporti di condivisione di risorse collettive tra i vari soggetti che compongono la quintupla elica. Lo scopo di queste norme è di rendere le risorse più aperte e disponibili possibili per la più ampia comunità di residenti. Tra questi strumenti ci sono i patti di collaborazione e i Regolamenti per la cura dei beni comuni, gli usi civici urbani e i *Land Trusts*, delle cooperative edilizie private diffuse negli USA che gestiscono servizi e alloggi per i residenti ispirate da principi solidaristici e comunitari.

Strumenti finanziari: la *governance* policentrica prevede lo sviluppo di un sistema di finanziamento dei progetti di sviluppo sociale basato sul modello della *pooling economy*, cioè generato dal finanziamento di più attori sociali sui temi dell'economia collaborativa. Alcuni esempi sono il *crowdfunding* e i finanziamenti civici, le raccolte fidi di solidarietà, i *social bond* e gli investimenti ad impatto sociale (*Social Impact Investing*). Questi ultimi sono definiti da Cambridge Associates e GIIN (Global Impact Investing Network) come: "*investimenti fatti in società, organizzazioni e fondi con l'intento di generare un impatto sociale o ambientale misurabile e favorevole a fianco o in sostituzione di un rendimento finanziario.*"

Strumenti tecnologici: possono contrastare le ineguaglianze e promuovere un più ampio accesso ai beni comuni e ai servizi. Gli strumenti previsti sono le piattaforme digitali, i network locali e la diffusione dell'accesso ad internet.

1.3 Conclusioni

In questo capitolo abbiamo considerato in che modo alcuni dei punti problematici della riflessione sulla democrazia, investano i due modelli che hanno direttamente ispirato il Regolamento e ne hanno teorizzato la realizzazione, cioè l'amministrazione condivisa e la *governance* collaborativa secondo il protocollo Co-City. Questi modelli, nati all'interno della scienza giuridica e pur limitandosi ad una serie di prescrizioni operative di tipo amministrativo, sono portatori di una visione dei rapporti sociali e di un'antropologia che immagina una società dove i conflitti siano risolti e composti in una dimensione deliberativa. Come le teorie sulla democrazia deliberativa, essi si propongono come delle soluzioni alle contraddizioni e ai limiti della democrazia di cui però toccano la sola superficie. L'ideale di società che essi propongono è quindi depoliticizzata, aconfittuale e di tipo fiduciario. Essi convergono nell'esaltazione del ruolo della società civile concepita come portatrice di valori ed energie positive, e nella riconfigurazione del ruolo dello Stato che è concepito come un regolatore ma anche come attore paritetico. In tutti i modelli è presente il richiamo a una responsabilizzazione della società civile rispetto alle scelte pubbliche come bilanciamento della perdita di *accountability* del potere politico. Questo progetto politico è potenzialmente in conflitto con le istituzioni della democrazia rappresentativa e dello stato di diritto, con cui si trovano a dialogare proponendo degli strumenti di *policy*. Il Regolamento può essere considerato lo strumento che può fornire una risposta basata sulla *governance collaborativa* e sui paradigmi teorici emersi in seguito agli squilibri determinatisi dalla scomparsa del *welfare state* e in

compensazione dell'indebolimento dei processi di rappresentanza (Marchetti & Millefiorini, 2017). Il risultato atteso, e da valutare, da questo processo è una nuova forma di legittimazione delle forme dell'azione pubblica (Moini, 2012).

Capitolo 2. La dimensione analitica della collaborazione e dell'innovazione

2.1 Introduzione

I modelli della *governance* collaborativa e dell'amministrazione condivisa, descritti nel capitolo 1, condividono l'analisi del contesto strutturale, concepito come storicamente condizionato dalla scomparsa o dalla drastica riduzione dello stato sociale. Essi hanno una visione comune anche per quanto riguarda la dimensione normativa in quanto propongono soluzioni alle esternalità negative del sistema attraverso dei meccanismi di *policy*. La dimensione strutturale, istituzionale e del contesto socioeconomico, da cui muovono le citate teorie, e che prevede un *reframing* di alcuni valori e concetti sulla base di questa lettura del contesto, non esclude però una forte dimensione di *agency* (Rein & Schön, 1993) che può essere analizzata attraverso lo studio del processo decisionale che ha gestito politicamente l'adozione del Regolamento. La generazione di un nuovo *policy frame*, basato su principi di collaborazione in un contesto competitivo e asimmetrico e sulla valenza di concetti come beni comuni e sussidiarietà, ha infatti bisogno di un *advocacy coalition* in grado di mobilitare consenso, sviluppare narrazioni e inserire nelle agende pubbliche delle nuove definizioni dei problemi (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). I concetti di amministrazione condivisa e soprattutto di *governance* collaborativa, che hanno dato vita all'esperimento italiano del Regolamento, sono stati approfonditi, analizzati e sperimentati nella letteratura internazionale, generando una pluralità semantica e di interpretazioni. In questo capitolo saranno trattati, nel paragrafo 2 la definizione di *governance collaborativa* in letteratura e il concetto di innovazione, che è ad essa strettamente connesso, attraverso le possibilità

offerte dall'analisi del contesto decisionale e dei meccanismi e dinamiche per cui le politiche pubbliche innovative si diffondono. Saranno quindi introdotti due riferimenti concettuali che connotano il *framing* del Regolamento, specialmente nel contesto italiano: i beni comuni e la sussidiarietà orizzontale.

2.2 Il Regolamento per la cura dei beni comuni come *policy tool* di *governance collaborativa*

Secondo Ansell e Gash la *governance collaborativa* (di qui in poi GC) è un sistema di governo dove una o più agenzie pubbliche impegnano *stakeholder* della società civile in un processo decisionale collettivo, orientato al consenso e deliberativo, con lo scopo di attuare o implementare delle politiche pubbliche o gestire beni o servizi pubblici. Essa è inoltre è semanticamente affine a locuzioni come gestione partecipata, co-gestione o processo decisionale partecipativo (Ansell & Gash, 2008). La GC si contrappone pertanto all'antagonismo e del managerialismo e può emergere da esperienze locali e concrete in risposta a dei precedenti fallimenti legati agli alti costi di attuazione o all'eccessiva politicizzazione dei processi amministrativi. In senso positivo, affermano Ansell e Gash, il crescente successo della GC può anche essere attribuito all'aumento della complessità delle infrastrutture istituzionali e alla sempre maggiore specializzazione e diffusione della conoscenza. Questi fattori implicano, infatti, un necessario allargamento dell'arena decisionale e la trasformazione dei soggetti coinvolti in attori del processo. Nella definizione di Ansell e Gash sono enucleati gli elementi utili per distinguere la GC da altri modelli. Questi criteri includono il fatto che il processo deve essere sempre innescato da un soggetto istituzionale, che esso debba includere soggetti estranei all'istituzione, che ci sia un effettivo trasferimento di potere decisionale e non solo consultivo, che le arene di discussione e di decisione siano sempre pubbliche, che ci

sia un orientamento verso il consenso (anche se questo non viene poi ottenuto in pratica), e che il focus della collaborazione riguardi la produzione di *policy* o la gestione di servizi o beni pubblici. Secondo gli autori la *governance* diventa collaborativa quando soggetti istituzionali di tipo esecutivo e soggetti privati lavorano insieme per istituire leggi e regolamentazioni per l'erogazione di servizi pubblici. Particolare enfasi è posta sul coinvolgimento attivo degli *stakeholder* che devono detenere una quota di responsabilità riguardo agli *out come* delle *policy* che emergono dal percorso collaborativo. Un altro elemento che contraddistingue la *GC* è la formalità del processo che, a differenza di altre forme di interazioni informali e di tipo negoziale, implica una struttura e un'organizzazione pubblica ed esplicita. Anche se la *GC* non esclude la presenza di relazioni conflittuali tra gli attori, essa ha come obiettivo la loro conciliazione e trasformazione in relazioni cooperative dove il risultato tende a non essere a somma positiva. In questo contesto, la presenza degli esperti, fondamentale negli stili di governo manageriali che contraddistinguono il NPM, pur non essendo esclusa, è messa in una relazione paritetica con gli *stakeholder* nel processo di *decision making*. Esistono altri stili di governo che condividono alcune di queste caratteristiche ma sono differenti dalla *GC* come, ad esempio, il corporativismo. Secondo la definizione di Schmitter, esso è caratterizzato dalla negoziazione e dall'inclusione nei processi decisionali di attori non governativi, come i rappresentanti di imprese e dei lavoratori, che si situano in una relazione tripartita con gli attori economici privati e le istituzioni (Schmitter, 1974). Il corporativismo prevede però un monopolio della rappresentanza da parte di alcuni soggetti non istituzionali, come associazioni o sindacati, mentre la *GC* è aperta al coinvolgimento di un più ampio *range* di portatori di interesse. Un altro sistema simile ma non coincidente è il *policy network* che si distingue per le relazioni negoziali, informali e implicite. Anche le *partnership* pubblico-privato possono essere avvicinate

alla GC pur non realizzandone le finalità. Infatti, in questo tipo di relazioni collaborative lo scopo è stringere accordi finalizzati all'erogazione di servizi o al raggiungimento di obiettivi determinati anziché, come nella GC, istituzionalizzare un processo decisionale collettivo. In base a questa concezione della GC, i patti di collaborazione sono assimilabili a degli accordi di *partnership* pubblico-privato. Il Regolamento, però, non si esaurisce nei patti ed è anche altro poiché introduce anche la possibilità di prendere delle decisioni riguardanti le politiche di gestione dei beni comuni attraverso l'istituzionalizzazione della facoltà di presentare proposte dal basso. Il Regolamento è, quindi, uno strumento funzionale ad una più ampia politica di GC, sia nella teoria detta *Co-Gov* che in quella dell'amministrazione condivisa. Per questo è necessario, attraverso l'analisi dei casi di studio, verificare in che misura il Regolamento sia funzionale ad una più generale politica di GC dei comuni che hanno scelto di adottarlo. La ricerca di Ansell e Gash, attraverso la comparazione di casi di studio di GC descritti in letteratura, ha portato all'elaborazione di un modello che identifica delle variabili essenziali della GC e le relazioni tra loro. Il modello ha una valenza descrittiva dei processi analizzati nella ricerca ma si attiene al funzionamento interno dei processi, non entrando nel merito della valutazione degli *outcome* dei processi decisionali (fig. 1). Se la GC sia più efficace di altri sistemi per raggiungere determinati obiettivi è quindi una domanda che resta purtroppo senza risposta, perché gli studi analizzati da Ansell e Gash erano concentrati su domande riguardanti l'efficienza interna dei processi. Lo scopo della ricerca degli studiosi americani è pertanto di delineare un *framework* analitico che specifichi le condizioni sotto le quali è possibile aspettarsi un efficace funzionamento della GC oppure un suo fallimento. Questo modello basato sulle contingenze che determinano il successo o l'insuccesso della GC è sotto alcuni aspetti una vera e propria teoria in quanto organizza una serie di preposizioni contingenti e le loro relazioni causa-effetto proponendo delle conclusioni deduttive e una

serie di principi in grado di interpretare delle esperienze note e di prevedere l'esito delle nuove. Dall'analisi dei casi attraverso il *framework* analitico, Ansell e Gash hanno prodotto delle conclusioni che riguardano alcuni esiti predittivi riguardanti le possibilità di successo o insuccesso di un processo di CG che elenchiamo a seguire:

- In caso di significativi squilibri di potere o risorse, tali da impedire la partecipazione efficace al processo di importanti *stakeholder* (da qui in poi SH), un'effettiva CG richiede l'attuazione di una strategia collettiva di *empowerment* dei soggetti più deboli o svantaggiati;
- In presenza di sedi alternative in cui gli *stakeholder* possono realizzare i loro obiettivi in modo unilaterale, allora la GC funzionerà solo se gli SH si percepiranno come altamente interdipendenti;
- Se l'interdipendenza è condizionata dall'esclusività dell'arena collaborativa, gli *sponsor* del processo dovranno fare in modo che le arene alternative (di tipo legislativo, giudiziario o esecutivo) rispettino e onorino le decisioni che provengono dall'arena collaborativa;
- Se esiste una storia precedente di antagonismo tra gli *stakeholder*, la GC è prona all'insuccesso a meno che:
 - Ci sia un alto livello di interdipendenza tra gli *stakeholder*
 - Siano intraprese delle azioni positive per rimediare alla mancanza di fiducia e capitale sociale
- È necessario considerare che, talvolta, una stretta interdipendenza tra alcuni *stakeholder* può determinare l'esclusione di altri;
- Quando si verifica una situazione di alto conflitto e bassa fiducia ma con un livello relativamente equo di distribuzione del potere e con una sufficiente

motivazione a partecipare da parte degli *stakeholder*, una condizione per il successo della GC è nell'opera di mediazione di un facilitatore professionista che goda della fiducia degli *stakeholder*;

- In caso di distribuzione del potere asimmetrica e incentivi alla partecipazione deboli, il successo della GC può essere determinato dalla presenza di un leader organico che abbia la fiducia e il rispetto della comunità degli *stakeholder*;
- Quando si verifica una situazione caratterizzata da un alto livello di conflittualità, i decisori pubblici o gli SH dovrebbero impiegare del tempo per ricostruire un clima di fiducia tra i soggetti. In assenza di un'adeguata disponibilità di tempo e risorse, è consigliabile non intraprendere la strategia collaborativa;
- Anche quando il processo di GC è imposto dall'alto, è necessario che gli SH si sentano in carico del processo e responsabili dei suoi risultati;
- Le strategie di GC si prestano particolarmente a contesti che richiedono una collaborazione non episodica ma di tipo continuativo;
- In presenza di un alto livello di antagonismo e quindi di un impegno a lungo termine per la costruzione di fiducia reciproca, è molto importante prevedere dei risultati intermedi che producano piccole vittorie e vantaggi. In questi casi se gli *stakeholder* o i decisori non sono in grado di anticipare e prevedere questi piccoli risultati positivi, è meglio che non intraprendano un percorso collaborativo.

Le conclusioni di Ansell e Gash sono estremamente utili per definire il contesto in cui si situa l'adozione del Regolamento. L'ipotesi è che se tale contesto non è animato

da dinamiche di GC è improbabile che il Regolamento possa avere successo come strumento di *policy*.

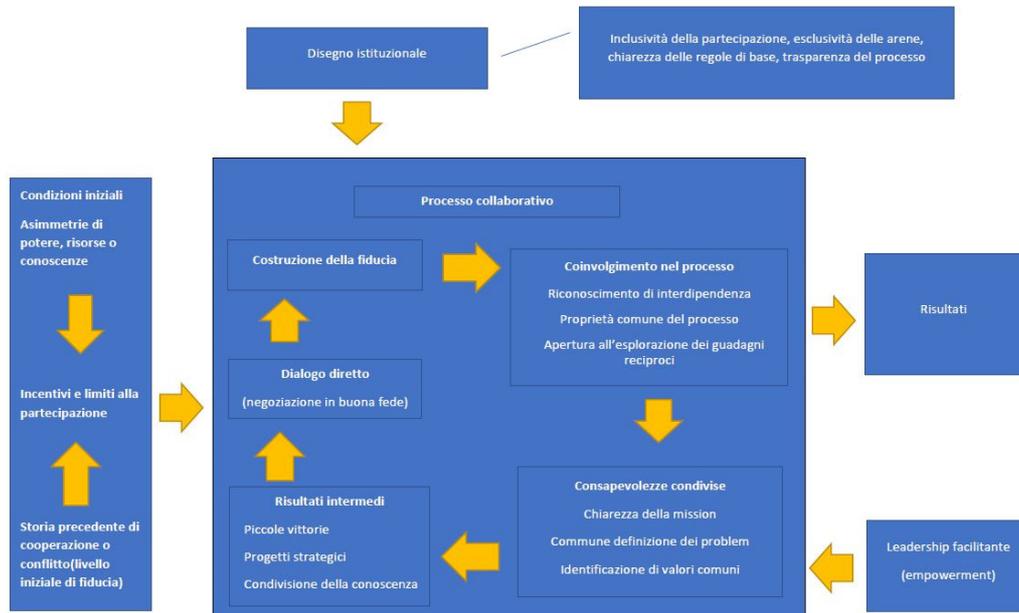


Figura 1 - Il modello della governance collaborativa secondo Ansell e Gash (2007).

2.3 L'analisi del modello decisionale per la definizione dell'innovazione di *policy*

L'amministrazione condivisa e la GC si presentano come due modelli di gestione alternativi a modelli preesistenti da cui differenziano per caratteristiche valoriali e per dinamiche di funzionamento. La GC può essere definita come un'innovazione perché la sua diffusione è proposta e si verifica in seguito al fallimento di altri modelli di gestione. Secondo E.M. Rogers, l'innovazione è *“any idea, practice, or object that is perceived as new by an individual or other unit of adoption could be considered an innovation available for study”* (E. M. Rogers, 1983). Per Bruno Dente, un'innovazione di *policy* si verifica quando questa non scaturisce da decisioni incrementali degli attori coinvolti nel processo decisionale. Il modello incrementale è uno dei possibili modelli attraverso cui si prendono decisioni riguardanti le politiche pubbliche, cioè il processo di scelta tra più

alternative di soluzione di un problema collettivo (Dente, 2011). In questo paragrafo saranno illustrate le caratteristiche delle decisioni di *policy* e la loro importanza nella determinazione del contenuto e negli *out come* delle *policy* stesse, i vari modelli che si possono adottare e il loro impatto sul potenziale trasformativo delle *policy* e quindi la congruenza tra il tipo di decisione che sceglie di adottare un sistema di GC e i valori e le caratteristiche di questa. Un contesto decisionale in cui siano presenti le caratteristiche della GC prescritte da Ansell e Gash comprende comunque degli elementi di innovazione che lo distinguono dai sistemi corporativi o dalle *partnership* negoziali. L'innovazione processuale risiede nella possibilità, per tutti gli attori coinvolti negli esiti delle *policy*, di intervenire nel processo, che non è di mera gestione di beni e servizi, ma di decisione di strategie e norme e quindi di politiche pubbliche. Le politiche pubbliche sono “tutto ciò che i governi decidono di fare o non fare” (Dye, 1987) ma anche “un concatenamento di decisioni e di attività, intenzionalmente coerenti, prese da diversi attori pubblici e talvolta privati al fine di risolvere in maniera mirata un problema definito politicamente come collettivo” (Knoepfel et al., 2001)⁸. Lo studio delle politiche pubbliche comprende l'analisi dei costi e dei benefici che esse comportano ma anche lo studio del processo di decisione che occupa la prima parte del ciclo di *policy*. Questo, che consiste nell'individuazione dei luoghi politici e istituzionali in cui si decide e le regole che sono seguite, comprende lo studio degli attori coinvolti, delle relazioni che intercorrono tra essi, delle risorse e delle poste in gioco (Cotta et al., 2001). Le caratteristiche delle decisioni di *policy* possono essere interpretate secondo alcuni modelli di lettura che sono stati elaborati nell'ambito della scienza politica. Essi possono essere degli utili strumenti

⁸ Pagina 27.

per determinare gli esiti di un processo decisionale di politica pubblica attraverso l'analisi dei ruoli e degli obiettivi degli attori coinvolti, delle caratteristiche del loro *network* relazionale, delle risorse di cui dispongono e della posta in gioco che desiderano ottenere, all'interno di un contesto decisionale dato (Dente, p.53). Questi modelli si avvalgono della determinazione di uno schema concettuale che, attraverso la determinazione di alcune variabili, consente l'indagine della classe di fenomeni definita come decisioni di *policy* (Dente, p.38). I modelli sono pertanto dei costrutti analitici che individuano degli elementi essenziali del processo decisionale richiamati sopra (L. Bobbio, 1996) e che presentano sia un valore descrittivo/esplicativo sia prescrittivo in quanto indicano i possibili esiti delle decisioni prese secondo lo schema. A seguire saranno illustrati i quattro principali modelli per le decisioni di *policy* cioè il modello razionale, il modello a razionalità limitata, il modello incrementale e il modello bidone della spazzatura.

2.3.1 Il modello razionale sinottico

Harold Lasswell è stato il primo scienziato politico a esplicitare il funzionamento del ciclo di *policy*, suddividendo il processo di formazione delle politiche pubbliche in sette fasi distinte e conseguenti (Lasswell, 1973):

- *Intelligence*: la raccolta, l'elaborazione delle informazioni e la loro circolazione fra coloro che prenderanno parte al processo decisionale;
- *Promotion*: l'approvazione di alcune delle possibilità di scelta da parte dei *policy makers*;
- *Prescription*: la determinazione da parte dei *policy makers* delle azioni da intraprendere, il loro svolgimento e la definizione delle misure di controllo;
- *Application*: l'attuazione da parte degli organi giuridici e dall'apparato burocratico;

- *Termination*: lo svolgimento fino all'esaurimento o alla cancellazione;
- *Appraisal*: la valutazione dei risultati in base agli scopi e agli obiettivi previsti

Altri modelli di cicli di *policy* sono stati elaborati da Garry Brewer, Charles Jones e James Anderson e condividono la logica di applicazione di strategie razionali alla soluzione di problemi collettivi attraverso l'elaborazione di politiche pubbliche, massimizzando i benefici e minimizzando gli svantaggi e i costi (Anderson, 1984; Brewer, 1974; Jones, 1970). Il ciclo di *policy* è un esempio di razionalizzazione del processo di *policy making* e si lega all'idea che le scelte e le azioni degli individui seguano dei percorsi razionali fondati logicamente. Il processo decisionale si trova a monte del ciclo di *policy* e riguarda i primi tre punti del modello di Lasswell perché esclude la dimensione attuativa e la valutazione degli *out come*. Secondo questo approccio razionale, il modello decisionale non può che seguire lo schema del sillogismo per cui determinate condizioni causano delle conseguenti reazioni in base ad una valutazione costi-benefici. Secondo Luigi Bobbio, il modello razionale ha successo ed è attraente perché promette di "creare uno spazio sottratto alla politica", dove le decisioni sono prese in base a criteri neutri e scientifici (L. Bobbio, 1996). Inoltre, dal punto di vista prescrittivo, è rassicurante e confortante, perché promette di spiegare il funzionamento della realtà e di prevenire i fallimenti. Il problema, secondo Dente, è che questo modello ha bisogno della compresenza di una serie di condizioni che difficilmente si verificano nella realtà come la separazione tra i fini e i mezzi del processo, la presenza di un unico decisore, una estesa conoscenza di tutte le conseguenze possibili e un sufficiente tempo per effettuare questa analisi (Bruno Dente, 2011). Per la necessità di comprendere e conoscere la totalità delle variabili è definito sinottico. Utilizzare il modello razionale in modo descrittivo, per comprendere gli esiti di una decisione di *policy*, può essere fuorviante in quanto riduce la spiegazione ad una o poche variabili e non considera che a

volte gli eventi si verificano per motivi del tutto differenti dalle intenzioni delle persone apparentemente in carico del processo decisionale.

2.3.2 Il modello a razionalità limitata

Herbert Simon, nel saggio del 1947 “*Il comportamento amministrativo*” faceva coincidere la razionalità di un attore con il suo comportamento *purposive*, cioè intenzionale. Questo atteggiamento è indipendente dalla qualità dei risultati che sono sempre condizionati da limiti cognitivi come la conoscenza di tutte le alternative possibili, le variabili legate al contesto, le proprie limitate capacità intellettuali (Herbert A. Simon, 1947). In base a queste considerazioni, Simon ha elaborato un modello denominato “a razionalità limitata” che ha un valore prescrittivo in quanto suggerisce un sistema efficace per prendere decisioni accettando i propri limiti e scegliendo la prima alternativa sufficientemente buona. Il modello ha però anche un valore descrittivo ed esplicativo perché rende conto del motivo per cui alcune scelte sbagliate siano radicate in una limitata ma inevitabile padronanza delle variabili che le hanno indotte e determinate. Questo modello, come anche il razionale puro, funziona bene però solo quando si ipotizza che la decisione sia in capo ad un unico soggetto decisore e che quindi risponda ad una logica di tipo transitivo. Questo modello e il precedente sono quelli che più si avvicinano al paradigma delle decisioni in contesti di GC come ad esempio quelli prescritti dal protocollo *Co-City*. Entrambi i modelli decisionali prescrivono dei sistemi che possono produrre delle innovazioni di *policy* perché si basano su un approccio logico e razionale ai problemi escludendo delle variabili di contesto che invece saranno determinanti nel modello che sarà analizzato successivamente. La *governance* collaborativa di Ansell e Gash infatti si sostiene su questi modelli razionali pur premettendo che, senza un contesto adeguatamente predisposto, un approccio razionale è certamente destinato al fallimento.

2.3.3 Il modello incrementale

Il modello incrementale è stato teorizzato per la prima volta nel 1959 da Charles Lindblom nell'articolo "*The art of muddling through*" (Lindblom, 1959). Per l'autore, che dedicherà gran parte della sua successiva produzione scientifica a perfezionare e definire questo modello decisionale, *l'arte di sfangarsela* è il sistema che viene scelto più frequentemente quando si mettono in atto dei processi decisionali in contesti complessi che coinvolgono più attori. La combinazione tra elementi come la sovrapposizione di fini e mezzi, la limitatezza dell'analisi, la necessità di accordare interessi divergenti, la difficoltà di pervenire ad una teoria univoca su cosa sia effettivamente meglio fare, generano solitamente uno stallo decisionale. L'unica via di uscita dall'*impasse* è una soluzione che si discosta in modo minimo dallo status quo. Il pregio della sconcertante visione di Lindblom è di aver riconosciuto il ruolo determinante dell'interazione sociale, che è un elemento centrale nei sistemi di GC. La situazione in cui si trovano gli attori è quindi di interdipendenza partigiana, cioè di conflitto strutturale ma anche di necessità connesse e reciproche. Il modello di Lindblom si pone in stretta correlazione con il paradigma pluralista introdotto da Dahl nel celebre saggio "*Who governs?*" e che introduceva il concetto per cui l'analisi istituzionale non potesse esaurire le motivazioni e le ragioni delle scelte politiche ma che dovesse essere affiancata dallo studio dell'effettiva distribuzione del potere politico inteso come capacità di far assumere alle istituzioni le scelte desiderate (Dahl, 1961).⁹ Il modello incrementale, pur spiegando in modo efficace moltissime situazioni decisionali, lascia davvero poco o nullo margine all'innovazione dal punto di vista prescrittivo. Esso può comunque essere compatibile con

⁹ Dente, p.19.

delle politiche riformiste, poiché la strategia di perseguire piccoli cambiamenti dello status quo generati da un accordo tra gli attori, può condurre, nel tempo, a innovazione o cambiamenti anche radicali, ma senza traumi. Inoltre, Lindblom stesso ha sostenuto che il suo modello si affida al riconoscimento e alla valorizzazione di un'intelligenza collettiva, costitutiva dei sistemi democratici (Lindblom, 1965).

2.3.4 Il modello bidone della spazzatura

Il modello che forse offre le maggiori garanzie di produrre delle innovazioni di *policy* è il cosiddetto *garbage bin model*. In questo modello, elaborato da March e Olsen nel 1976, la variabile determinante è temporale cioè la contemporanea presenza di problemi e opportunità, in un dato momento all'interno della stessa arena (March & Olsen, 1976). Gli accoppiamenti di problemi e soluzioni e la creazione di scelte ed esiti hanno, quindi, una caratteristica in buona parte aleatoria che esclude l'intenzionalità degli attori. La valenza descrittiva ed esplicativa di questo modello è molto forte: gran parte delle situazioni possono essere spiegate in base alle fortuite coincidenze del qui e ora. Dal punto di vista prescrittivo il modello promuove l'opportunità di operare le scelte non in base alla soluzione teoricamente migliore, ma in base a ciò che si ha a disposizione in quel momento. Questo può generare delle azioni non direttamente congruenti con la soluzione del problema principale ma che, comunque, possono essere utili per contrastare lo stallo, che invece incombe sui processi incrementali. La rappresentazione dei processi come bidoni della spazzatura, in cui si mescolano elementi eterogenei e si stabiliscono alleanze estemporanee in base a opportunità non preventivamente calcolate, si sposa con l'elaborazione di modelli istituzionali che possano, in parte arginare il caos stabilendo confini e certezze identitarie per le comunità politiche. March e Olsen, infatti sono stati tra i principali sostenitori dell'approccio neoistituzionalista che prevede lo studio e

l'analisi dei sistemi istituzionali migliori per favorire dei processi coerenti (March & Olsen, 1989). Il modello dell'amministrazione condivisa è, in modo non dichiarato, collocabile nell'alveo degli approcci neoistituzionali alla gestione delle politiche pubbliche e processi politici. Il modello decisionale a cui si richiama, per quanto razionale, non è immune da delle assonanze con il modello decisionale *garbage bin*, soprattutto per quanto riguarda la possibilità di far emergere proposte e istanze dal basso che, attraverso la loro realizzazione con gli strumenti del Regolamento, possono innescare processi anche casuali ma che tendono al miglioramento della cosa pubblica e acquistano un senso coerente in un più ampio quadro di *policy* denominato amministrazione condivisa.

2.4 Diffondere il cambiamento: *Diffusion of innovation*

Nel celebre saggio del 1962 "*Diffusion of innovations*" E. Rogers sostiene che la diffusione è il processo per cui un'innovazione è comunicata nel tempo tra i partecipanti di un sistema sociale (E. Rogers, 1962). La teoria della diffusione delle innovazioni di Rogers, sviluppata in origine attraverso lo studio delle innovazioni tecnologiche in agricoltura, si basa sull'identificazione di un *pattern* decisionale in cinque fasi, molto simili al percorso del ciclo di *policy* e quindi alla verifica razionale costi-benefici: *knowledge, persuasion, decision, implementation, and confirmation* (fig. 2). Questo schema esemplifica il processo di adozione inteso come un processo individuale che parte dalla prima conoscenza di una possibile innovazione e termina con l'utilizzo della nuova pratica come prassi. La diffusione è invece da intendersi come un fenomeno collettivo, che riproduce e moltiplica il processo di adozione su ampia scala.

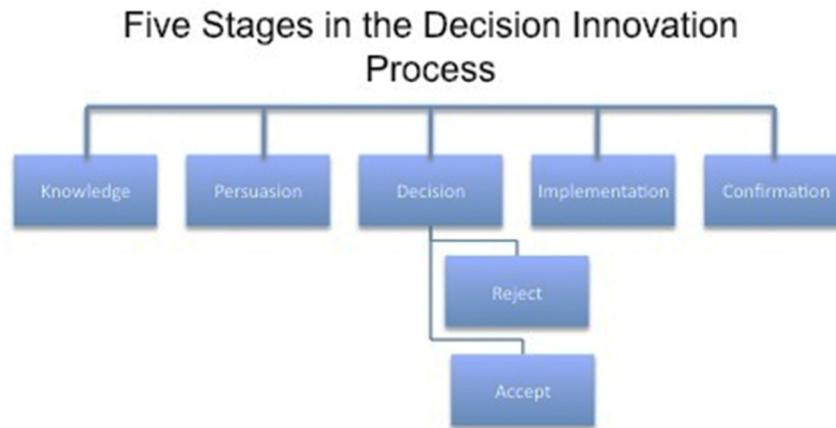


Figura 2 - I cinque stadi del processo di diffusione delle innovazioni secondo Rogers.

Nel primo stadio (conoscenza) un ipotetico soggetto interessato viene a conoscenza dell'innovazione ma è privo di sufficienti informazioni al riguardo senza essere particolarmente motivato a informarsi. Nello stadio della *persuasion*, l'individuo si interessa e ricerca attivamente informazioni e dettagli. Nello stadio della decisione il soggetto è motivato al cambiamento e soppesa i pro e i contro, decidendo se procedere con l'innovazione o rigettarla. In questo momento il potenziale innovatore è particolarmente suscettibile a influenze particolari e Roger sottolinea che si tratta del momento più difficile per acquisire evidenze empiriche oggettive. Nel quarto stadio, quello dell'implementazione, il soggetto utilizza empiricamente l'innovazione determinandone l'utilità. Nell'ultimo stadio, della conferma, il soggetto finalizza la decisione di mantenere l'innovazione o di scartarla. La velocità di diffusione di un'innovazione è definita dal tempo impiegato dai soggetti interessati nell'adottare un'innovazione. Questa velocità è misurabile attraverso il tempo richiesto per adottare un'innovazione dai membri di un determinato sistema sociale o organizzazione, e dalla loro numerosità. La velocità è necessariamente condizionata dalla categoria di appartenenza degli individui che hanno il potere decisionale di adottare l'innovazione ed è distribuita da una curva di adozione. Le categorie degli innovatori sono definite da

Rogers come una classificazione di individui appartenenti ad un sistema sociale in base alla propensione all'innovazione. Le categorie individuate da Rogers sono cinque: gli innovatori, gli adattatori precoci, la maggioranza precoce, la maggioranza tardiva e i ritardatari (fig.3). Esse sono distribuite quantitativamente seguendo una curva gaussiana che è stata particolarmente utilizzata per studiare le innovazioni tecnologiche e a fini di marketing (Moore, 1999).

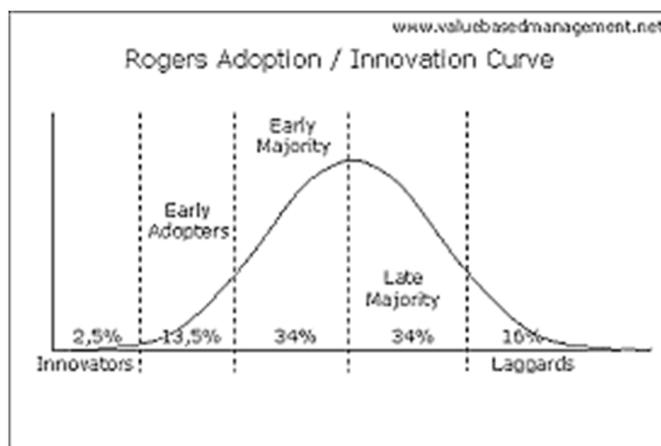


Figura 3 - Curva di diffusione dell'innovazione di Roger

Rogers ha inoltre esaminato il ruolo di alcuni attori particolari all'interno del sistema sociale in cui le innovazioni si diffondono. Un ruolo importante è esercitato dagli *opinion leader*, che possono influenzare la diffusione in positivo o in negativo basandosi sulla teoria del flusso a due fasi di comunicazione (*Two-step flow of communication*) elaborata da Lazarsfeld, Berelson e Gaudet in antitesi alla teoria ipodermica (*Bullet theory*) di Lasswell che considerava la comunicazione tra due individui o tra le masse e i media come un processo diretto tra comunicatore e ricevente senza alcun intermediario (Lasswell, 1938; Lazarsfeld, Bernard, & Hazel, 1949). Nella teoria del flusso a due fasi, invece, gli *opinion leader* filtrano e rielaborano i messaggi ad uso delle masse, plasmando l'opinione pubblica. Questa visione coincide con quanto affermato nelle teorie basate sui criteri della *public choice*, per cui la gerarchia della capacità di

influenza non coincide con le gerarchie politiche, economiche o sociali (Witt, 2003). Le élite spesso non sono innovatrici e talvolta le innovazioni arrivano direttamente ai *decision makers* da soggetti esterni. La teoria della diffusione dell'innovazione di Rogers ha avuto delle applicazioni al di fuori degli ambiti per cui era stata inizialmente concepita. Per quello che interessa la presente ricerca, sarà esaminata l'influenza sugli studi riguardanti la diffusione delle *policy* innovative tra le istituzioni di varia scala.

2.4.1 Policy transfer e policy diffusion

Quando l'attenzione è concentrata sul ruolo degli attori e sugli agenti della diffusione si parla di *policy transfer*. Questo, nella definizione di Diane Stone, è la conoscenza riguardo all'utilizzo, in un dato *setting* politico, di prassi amministrative, assetti istituzionali o semplicemente idee, mutate da un altro *setting* politico, presente o del passato (Stone, 2012). Un altro concetto chiave è l'idea che delle scelte in ambito di politiche pubbliche fatte in un determinato luogo possano essere influenzate da scelte fatte altrove. La diffusione di una *policy* può essere considerata come una conseguenza dell'interdipendenza e si verifica in base a quattro meccanismi fondamentali che determinano la trasmissione di prassi regolatorie in differenti contesti geografici, istituzionali o settoriali (Gilardi, 2013). Questi meccanismi, che si evidenziano facilmente a livello locale o internazionale, spiegano anche le ragioni dell'interdipendenza tra il *network* di soggetti governativi tra cui si diffondono le *policy*.

Essi sono:

- Apprendimento: è basato sull'interesse dei *policy makers* (da qui in poi PM) alle conseguenze di *policy* applicate altrove;
- Competizione: i PM adattano le *policy* a quelle di altri con lo scopo di contendere le stesse risorse;

- Emulazione (o imitazione): la legittimazione di una *policy* aumenta con la diffusione e questo spinge i PM all'adozione;
- Coercizione: si basa sul potere di influenze *top down*, anche se è un meccanismo marginale negli stati democratici.

Nei processi di diffusione, un ruolo molto importante è rivestito dal framing, cioè la definizione del problema collettivo a cui si vuole dare una risposta. In base al *frame* si definisce l'ambito di rilevanza dei problemi e si elaborano le categorie fondamentali per inquadrare il processo decisionale (Steensland, 2008). È possibile quindi inferire che, in base a come una *policy* è definita, si verificheranno dei condizionamenti sul come e a chi sarà indirizzata. Un *policy frame* può essere descritto come la presentazione o la discussione di un tema da un particolare punto di vista che esclude punti di vista alternativi (Baumgartner, De Boef, & Boydston, 2008). In altri termini, i *frame* ci dicono come un problema di *policy* è percepito o compreso in un dato momento (Baumgartner & Jones, 1993) Questa definizione è coerente con quella di Robert Entman che definisce il *framing* come la selezione di alcuni aspetti percepiti della realtà all'interno di una comunicazione politica o istituzionale, promuovendo, ad esempio, l'accento su un particolare aspetto, un'interpretazione causale, una valutazione morale e/o nelle raccomandazioni su come gestire il problema collettivo (Entman, 1993). Anche James Druckman definisce gli effetti del *framing* come l'induzione verso alcune considerazioni nella fase di costruzione delle proprie opinioni, attraverso l'enfasi posta su un sottoinsieme di considerazioni potenzialmente rilevanti (Druckman, 2004). In altri termini, la scelta del *policy frame* può influenzare i successivi passaggi del processo di *policy*. Per quanto riguarda l'oggetto specifico della presente ricerca, è interessante considerare come il Regolamento per la cura dei beni comuni sia inserito all'interno di un *frame* con precisi riferimenti filosofici ed etici. I concetti di beni comuni e la

sussidiarietà, che costituiscono degli elementi fondanti del *framing* e che saranno approfonditi nel paragrafo 5, hanno giocato sicuramente un ruolo determinante nella diffusione della *policy* rendendola oggetto di apprendimento ed emulazione da parte dei comuni che l'hanno adottata. Esiste però anche una componente della diffusione che è presumibilmente legata alla competizione e all'opportunità politica di introdurre una *policy* efficace nel riavvicinare istituzioni e cittadini, di de-burocratizzare dei processi amministrativi inefficienti o di attrarre risorse di fondazioni e privati nella gestione di beni e servizi pubblici ai quali i governi locali non riuscivano a sopperire. Le città contemporanee, infatti, si presentano come degli attori sociali, politici ed economici in grado di determinare, attraverso la creazione di relazioni interne ed esterne, il proprio sviluppo economico. Per Le Galès la *governance* urbana è un processo di coordinamento attraverso cui i diversi attori, portatori di interessi e istituzioni, cercano di raggiungere degli obiettivi comuni e in cui i processi decisionali sono l'effetto di una interazione strategica tra i diversi soggetti coinvolti (Le Galès, 2001). La *governance* urbana ha quindi un obiettivo interno, coordinare gli interessi dei diversi attori e generare politiche condivise, ed uno esterno cioè di rappresentare la città come un attore collettivo che, nella definizione di Angelo Pichierri è contraddistinto da cinque caratteristiche: degli interessi comuni, un sistema di decisione collettivo, una rappresentazione interna ed esterna come comunità, la capacità di innovazione e dei meccanismi di integrazione (Pichierri, 2005). La competizione tra le città non si svolge più però solo sul piano economico ma anche attraverso nuove forme di *governance* e strategie che investono il piano politico e sociale (Tocci, 2009). Le città quindi per rispondere ai cambiamenti e alle nuove sfide globali si cimentano in operazioni di *marketing* urbano con lo scopo di attrarre capitali, risorse umane e finanziarie, eventi o organizzazioni internazionali. La diffusione di *policy* di *governance* collaborativa potrebbe, quindi, in parte, rispondere anche a questo tipo di

input, che genera un nuovo fermento per gli attori urbani sollecitati ad un nuovo protagonismo anche in conseguenza della trasformazione del ruolo dello Stato-nazione, come attore non più centrale ed esclusivo delle politiche (Magnier & Russo, 2002). Questo processo coincide con la necessità di creazione di un'identità collettiva legata alla città, intesa come società locale completa di stampo weberiano. Questo tentativo, anche se solo ideale e dagli incerti risultati, generalmente è gestito in modo consapevole dalle élite urbane (Tocci, 2009). Infatti, come ricorda Le Galès le città sono abitate da attori collettivi, ma sono anche composte da istituzioni e strutture sociali che orientano e anticipano le azioni degli attori (Le Galès, 2006). Per questo è particolarmente rilevante la dimensione politica della *governance* che prevede la capacità di regolare internamente gli interessi dei vari attori sociali per presentare all'eterno la città stessa come attore. Il meccanismo della competizione è quindi funzionale alla diffusione delle *policy* di *governance* collaborativa in quanto accresce l'attrattiva delle risorse, nello specifico attraverso la generazione di beni pubblici competitivi (Pichierri, 2002) che sono in parte assimilabili ai beni comuni materiali e immateriali citati nel Regolamento e in parte dei beni di *club* (Buchanan, 1965) o *local collective competition goods* (Crouch, Le Galès, Trigilia, & Vooelzkow, 2001) cioè beni pubblici finalizzati all'accrescimento della competitività del territorio generando produttività economica, benessere collettivo e equità sociale, elementi essenziali per un soddisfacente funzionamento della *governance*. Le politiche di *governance* rispondono quindi al venir meno dello schema classico centro-periferia in cui lo scopo delle municipalità era principalmente di mantenere il consenso nei confronti della filiera di cui erano terminale periferico e all'istaurarsi di logiche competitive tra città concorrenti. Le strategie di *city marketing* spingono le città ad accaparrarsi l'assegnazione di risorse, eventi pubblici e centri di attività, innescando una competizione in cui le città coinvolte cercano di dimostrarsi più attrattive delle altre

(Guala, 2005). In questo contesto, la *governance* collaborativa diventa sia un fine che un mezzo, in quanto strumento funzionale per il raggiungimento di precisi obiettivi nella competizione ma anche, come dimostra l'elevata diffusione del Regolamento, un elemento attrattivo in sé, che migliora l'immagine della città e ne costruisce una rappresentazione. L'immagine positiva di luogo dove esiste un alto capitale sociale, dove i conflitti sono bassi, i luoghi di marginalità vengono recuperati e rigenerati, la qualità della vita è migliore è un elemento spendibile nella competizione (Amendola, 1997) e viene diffusa intenzionalmente dagli attori istituzionali con lo scopo di attrarre e quindi, indirettamente, di competere (Tocci, 2009). L'esito e il metodo dei processi di competizione tra le città non sono comunque scontati e la *governance* collaborativa ne costituisce solo una possibilità. Infatti, essi possono essere anche gestiti attraverso differenti tipi di politiche che, nella rigenerazione urbana, privilegino aspetti commerciali o speculativi.

2.5 Beni comuni e sussidiarietà

In questo paragrafo saranno definiti due elementi che caratterizzano il *framing* del Regolamento per la Cura dei Beni Comuni, esplicitamente menzionati nel testo normativo con una precisa accezione valoriale ma anche ispiratori delle teorie di riferimento precedentemente descritte. I concetti di beni comuni e sussidiarietà saranno inquadrati nel dibattito storico, filosofico e giuridico al fine di meglio comprendere il contesto culturale in cui il Regolamento è maturato e che ne ha influenzato la diffusione.

2.5.1 Beni comuni

Il Regolamento di Bologna contiene nel suo testo originale un richiamo alla cura di un particolare tipo di oggetto definito "beni comuni". Il dibattito sui beni comuni ha

conosciuto un momento di grande vivacità a partire dalla crisi economica del 2008 che pose fine ad un ciclo espansivo e che è stata interpretata come un possibile epilogo della fase economico-sociale neoliberista (Mason, 2016). La crisi del 2008 è stata definita anche come la grande recessione ed è dilagata a catena dagli Stati Uniti, da dove si era inizialmente verificata l'anno precedente in seguito alla cosiddetta crisi dei mutui *subprime*, prima all'interno degli stessi Stati Uniti e poi generando delle ripercussioni a livello globale. L'iniziale ambito immobiliare era stato vittima dell'esplosione di una bolla di prezzi gonfiati attraverso l'emissione di mutui erogati con facilità dalle banche a soggetti ad alto rischio di insolvenza (*subprime*). I prestiti insoluti avevano quindi generato una crisi delle banche, del credito e una generale situazione di recessione che aveva determinato una crisi alimentare mondiale, l'aumento del costo delle materie prime e dei combustibili fossili e, in Europa, la crisi del debito degli stati sovrani europei. L'aggravarsi delle condizioni socio economiche ha generato una nuova attenzione al dibattito sulla categoria dei beni comuni, concepiti come un ambito in cui esercitare delle sperimentazioni giuridiche e politiche in grado di tutelare gli interessi collettivi rimettendo al centro dei diritti degli individui che l'adesione al mercantilismo aveva intaccato o smesso di garantire (Mattei, 2011). Sarebbe però riduttivo individuare nella crisi economica l'unico elemento che ha generato nuovo interesse e riflessioni verso il recupero di valori solidaristici e comunitari (Marchetti, 2013). Infatti, un'altra motivazione può essere trovata nella crisi dell'individualismo solipsistico e narcisista su cui si basa una parte del pensiero moderno (Cesareo & Vaccarini, 2012). Secondo Hardt e Negri la nozione di "comune" è strettamente correlata con l'idea dell'interdipendenza e responsabilità reciproca e investe l'ambiente naturale e le risorse di cui facciamo uso comune ma anche tutto quanto è connesso alla produzione culturale e sociale (Hardt & Negri, 2010). La prima tematizzazione della categoria dei beni comuni è attribuibile a

Elinor Ostrom, insignita del Premio Nobel per l'Economia nel 2009, e ai suoi allievi. Gli studi della Ostrom prendono le mosse dall'articolo di Garrett Hardin pubblicato nel 1968 sulla rivista "Science" in cui i beni comuni sono considerati in senso negativo come ciò che è necessario preservare per evitare la tragedia, nel senso di disgregazione della comunità e dell'ecosistema (Hardin, 1968). Questa visione di Hardin si iscrive all'interno di una corrente neomalthusiana che confronta la società moderna con i nuovi limiti imposti dall'ecosistema in un contesto di industrializzazione e di matrice economica neoliberista. L'esempio citato nell'articolo di Hardin concerne, infatti, un fenomeno all'alba dell'era capitalistica, tradizionalmente considerato precursore della rivoluzione industriale inglese, cioè le *enclosures*, recinzioni dei pascoli liberi in base ad un nuovo diritto della proprietà privata che aveva cancellato gli antichi usi civici e comunitari nella campagna inglese. L'esempio del pascolo è citato da Hardin per sostenere la tesi che l'unica soluzione possibile per evitare la tragedia dei beni comuni (dall'ipersfruttamento e sovrappopolazione) deve essere di tipo giuridico, ossia, la necessaria privatizzazione della risorsa o almeno una sua regolamentazione pubblica. Gli studi della Ostrom ampliano però non solo la definizione di cosa considerare beni collettivi ma impongono un cambio di paradigma confutando le tesi di Hardin: i beni comuni, se adeguatamente gestiti, non sono soggetti necessariamente ad esaurimento ma possono implementare il proprio valore arrecando numerosi vantaggi alle comunità che ne fruiscono e li gestiscono. I beni comuni si collocano quindi in una sfera che non appartiene propriamente né alla dimensione pubblica né a quella privata ma che lei definisce comunitaria, strettamente correlata all'uso e al valore che viene ad essa attribuita dalle comunità di riferimento deputate, come soggetti preferenziali, alla sua gestione (Ostrom, 1990). Sempre dalla suggestione di Hardin deriva anche il contributo di Carol Rose del 1986 "*The Comedy of Commons*". Attraverso l'analisi di numerose situazioni empiriche

in cui la gestione collettiva dei beni comuni non ha portato alla *tragedy* ma alla conservazione e tutela dei beni stessi, Rose ha individuato risorse che non sono di proprietà comune, ma che, tuttavia, sono comuni a una collettività (Rose, 1986). Si tratta, in particolare, di quelle risorse, come le infrastrutture, rispetto alle quali è riscontrabile una forte domanda e il cui utilizzo collettivo produce non la distruzione ma un beneficio sia economico sia sociale. In tempi più recenti si è affermata la tendenza a un progressivo ampliamento della nozione di bene comune rispetto all'originaria accezione limitata alle risorse naturali, fino ad accogliere, come nella proposta di Charlotte Hesse, anche elementi immateriali come la conoscenza in quanto patrimonio della collettività (Hess, 2008). Per quanto riguarda il contesto italiano, il dibattito sui beni comuni ha investito ampiamente la sfera giuridica, economica e sociale. La tendenza alle privatizzazioni, in linea con le direttrici tracciate dalla globalizzazione e dalle politiche orientate al mercato che si sono riflesse nel nostro Paese, ha imposto un adeguamento codicistico per la tipologia dei beni comuni. Per questo motivo il 21 giugno 2007 è stata istituita presso il Ministero della Giustizia la "Commissione sui Beni Pubblici", presieduta da Stefano Rodotà al fine di redigere un progetto organico di riforma delle norme del Codice Civile in materia di beni pubblici. La "Commissione Rodotà" ha prospettato una distinzione dei beni in tre categorie, beni comuni, beni pubblici e beni privati. I beni comuni includono i beni naturali, ambientali e paesaggistici, funzionali alle esigenze primarie dell'essere umano, ai quali si affiancano i beni archeologici, culturali e storico-artistici. Nella legge delega al Governo per la modifica del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile i beni comuni sono definiti come "cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona" e si introduce la necessità della loro salvaguardia nell'interesse delle generazioni future. Inoltre, viene specificato che i beni comuni non sono necessariamente pubblici ma

possono essere anche di proprietà privata e che in ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva. La legge delega prescrive, inoltre, che quando i titolari sono persone giuridiche pubbliche, i beni comuni siano gestiti da soggetti pubblici e siano collocati fuori commercio e che ne può essere consentita la concessione nei soli casi previsti dalla legge e per una durata limitata. Sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate. La proposta di legge della Commissione Rodotà non fu mai discussa in aula anche se alcuni dei principi della legge furono proposti nei quesiti del referendum del 2011 in difesa dell'acqua pubblica e nella sentenza della Corte di Cassazione n. 3665 del 2011 che ribadisce l'attribuzione del titolo di beni comuni a quei beni, anche privati, che siano funzionali agli interessi della collettività ed alla realizzazione dello Stato sociale. Il 30 novembre 2018, su impulso di Ugo Mattei e Alberto Lucarelli è stato lanciato un progetto di legge di iniziativa popolare del *Comitato Popolare di Difesa dei Beni Comuni, Sociali e Sovrani "Stefano Rodotà"* per riproporre la discussione parlamentare delle conclusioni del lavoro della Commissione. Anche nella Costituzione Italiana sono presenti in più punti richiami alla tutela e promozione di una dimensione che non è soltanto pubblica ma collettiva, configurando una serie di misure per riconoscere e valorizzare le forme di vita associate, la responsabilità e il diritto di tutelare l'interesse generale (art. 2, 3, 4, 9, 41, 42, 43, 45). Una menzione a parte merita l'art. 118 che dal 2001 introduce all'interno del nostro ordinamento il principio di sussidiarietà orizzontale su cui ci soffermeremo alla fine del paragrafo, dopo aver ripercorso la genesi storica del concetto di sussidiarietà e i diversi ambiti che si sono interessati alla sua definizione concettuale. Va inoltre menzionata la

sentenza della Cassazione n. 3811 del 2011 che afferma, in base al principio di tutela della personalità umana, che tutti i beni funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività, pubblici o privati, possono essere considerati “beni comuni”. Questa transizione giuridica esplicita un cambio di paradigma nei confronti del ruolo del potere pubblico anche dal punto di vista politico e filosofico. Ugo Mattei ad esempio, nel solco della visione post-marxista di Hardt e Negri, prefigura nel risveglio della consapevolezza dei *commons*, un nuovo strumento per il rinnovamento dell’ordine sociale ed economico (Mattei, 2011). Questo approccio è condiviso da autori, come gli stessi Hardt e Negri o Kioupkiolis, che vedono nei beni comuni nuovo campo di lotte sociali e di nuove geografie del potere in ideale continuità di visione con l’opera di Michel Foucault e la costruzione dei regimi di verità (Hardt & Negri, 2010; Kioupkiolis, 2019). Anche Maria Rosaria Marella ha enfatizzato gli aspetti comunitari, legati a esperienze di autogestione e autogoverno (Marella, 2012). Questo approccio, definito dai suoi critici come *benicomunista* è stato avversato da Ermanno Vitale che, in *Contro i beni comuni. Una critica illuminista* ha espresso una visione più riformista che utilizza i beni comuni come uno strumento paradigmatico e giuridico utile per mitigare alcune contraddizioni ed esternalità negative del sistema economico *mainstream* evitando però di metterne in discussione i presupposti economici e politici (Vitale, 2013). Anche per Laura Pennacchi i beni comuni hanno una valenza etica utile a riportare la sfera pubblica al centro dell’agire politico con la finalità di costruire una nuova coesione sociale (Pennacchi, 2012). Il dibattito e la ricerca italiana e internazionale sui si sono concentrati anche sul tema del governo della città come spazio complesso dove le dinamiche tradizionali e la dicotomica gestione pubblico/privato si dimostrano sempre inadeguate a rispondere alle sfide della convivenza. A questo tema ha contribuito Sheila Foster che considera i beni comuni urbani come “*non traditional commons*”(Foster & Iaione, 2016, 2018). I beni

comuni urbani attraversano, infatti, un periodo di grande crisi e decadenza a causa della disaffezione della cittadinanza e di una pianificazione strutturale errata che non è stata in grado di rispondere ai bisogni. Il loro uso e la loro tutela sono pregiudicati dalle tensioni che derivano dal continuo allargarsi delle disuguaglianze sociali. Christian Iaione ha indicato le infrastrutture urbane come beni comuni (Iaione, 2010a) e ha considerato come la *governance* collaborativa possa generare e costruire dei nuovi beni comuni urbani (Iaione, 2017). Il governo dei beni comuni, secondo Iaione, non può che svolgersi con il coinvolgimento dei cittadini stessi e nei luoghi in cui i cittadini possono effettivamente determinare le politiche pubbliche. Ciò può avvenire attraverso una valorizzazione delle democrazie locali con il coinvolgimento concreto dei cittadini nei processi decisionali relativi all'ambiente, alle risorse naturali, paesaggistiche, culturali, al sostentamento e al benessere delle comunità locali attraverso il principio di Sussidiarietà orizzontale e collaborazione civica.

2.5.2 Sussidiarietà orizzontale

Il principio di sussidiarietà è un principio organizzativo sociale che, ancor prima di essere esplicitamente definito, ha ispirato molte visioni di organizzazione della vita associata, soprattutto in riferimento alla dialettica stato-individuo. Una delle più antiche e autorevoli definizioni ante-litteram del principio di sussidiarietà è stata data da Aristotele nel Libro I della *Politica* dove, trattando dell'amministrazione dell'*oikos*, il filosofo si sofferma nel delineare gli ambiti di competenza del potere politico e dei vari soggetti che compongono il corpus sociale. La storia del principio di sussidiarietà prima della sua enunciazione segue, nell'età moderna, il filo della critica all'assolutismo statale e all'autoritarismo, enfatizzando le capacità e l'autonomia degli individui (Macdonald, 2018). Rielaborazioni degli argomenti aristotelici, che insistono sul conseguimento del

bene comune attraverso un ordinato funzionamento delle parti che compongono il sistema sociale, sono ripresi da Tommaso d'Aquino (De Regno, I, capp. XII-XIII; Summa Teologica, II, cap. II; Contra Gentiles, III) e da Dante nel De Monarchia. I primi teorici del liberalismo come Altusio invece introducono un'accezione per cui la proto-sussidiarietà assume la valenza negativa di una non ingerenza dello Stato nella libera espressione di capacità e volontà individuali e che può realizzarsi positivamente in una struttura di tipo federale, in grado di regolare in modo temperato le esigenze collettive e dei singoli attraverso la rete delle istituzioni locali. Altri richiami alla proto-sussidiarietà sono presenti nel pensiero politico americano nell'enfatizzazione dell'associazionismo e della mobilitazione civica su base volontaria nel perseguimento del bene comune e della realizzazione individuale. Come sottolinea C. Iaione (Iaione, 2010b), già Tocqueville ne *La democrazia in America* (1835), aveva rilevato la funzione che le istituzioni civiche locali rivestivano per la popolazione, rendendola in grado, attraverso la partecipazione civica, di generare una comunità più coesa, impegnata e attiva (Tocqueville, 1999). Negli Stati Uniti questa attitudine, pur non menzionando mai esplicitamente il principio di sussidiarietà, ha generato vari istituti e programmi per rinforzare la partecipazione dei singoli e delle associazioni alla vita pubblica e nella cura dell'interesse generale. Si ricordano i *Civilian Conservation Corps* di Franklin D. Roosevelt, l'enfasi sulla cittadinanza attiva posta da JK Kennedy con la celebre esortazione "*don't ask what your country can do for you, ask what you can do for your country*" e nei programmi di servizio nazionale domestico, come i *Volunteers in Service to America* (VISTA), i *National Teacher Corps* e i *Neighborhood Youth Corps* (Iaione, 2010). Questa spinta all'attivismo civico ha caratterizzato la società americana fino in tempi recenti attraverso attualizzazioni e riedizioni di programmi di *service-learning* e *community building* dedicati a studenti e a fasce marginalizzate della popolazione. La formulazione compiuta

del principio di sussidiarietà si deve comunque alla Chiesa cattolica, nella seconda metà del XIX secolo, epoca della enunciazione della sua cosiddetta teoria sociale. Il contesto politico economico e la spinta dei cambiamenti sociali avevano accelerato la necessità di una risposta, anche da parte ecclesiastica, nei confronti dei nuovi bisogni della società industriale. La sussidiarietà per la Chiesa si esprime nella sua valenza negativa, come non ingerenza da parte dello Stato nell'autonomia dell'individuo, ma anche positiva come competenza del singolo e delle sue aggregazioni libere, di perseguire il bene comune. Leone XIII nel "*De rerum novarum*" (1891) affermava: "Non è giusto, come abbiamo detto, che il cittadino e la famiglia siano assorbiti dallo Stato: è giusto, invece, che si lasci all'uno e all'altra tanta indipendenza di operare quanta se ne può, salvo il bene comune e gli altrui diritti. [...] Se dunque alla società o a qualche sua parte è stato recato o sovrasta un danno che non si possa in altro modo riparare o impedire, si rende necessario l'intervento dello Stato"¹⁰(Macdonald, 2018). La concezione espressa da Pio XI, più di quarant'anni dopo, insisteva sull'importanza del principio di sussidiarietà per adeguare l'amministrazione al criterio di efficienza per cui "è necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad assemblee minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minore importanza" per poter "eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano [...] di direzione, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità"¹¹. Un parallelo percorso di definizione del principio di sussidiarietà si è svolto dal punto di vista della teoria dell'amministrazione. Giangiorgio McDonald ricostruisce il filo che lega le elaborazioni filosofiche, ecclesiastiche e della teoria dell'amministrazione nella convergenza ideale che ha portato all'enunciazione del

¹⁰ LEONE XIII, *Rerum Novarum*, 28.

¹¹ PIO XI, *Quadragesimo Anno*, pp. 79-81.

principio della sussidiarietà nella Costituzione Italiana. Dalle prime teorizzazioni di Romagnosi e Sante Manna, che valorizzavano il ruolo dei corpi intermedi in una concezione organicistica dello Stato, la teoria amministrativa si è sviluppata intorno ai concetti di ausiliarità e di possibilità di intervento del privato in attività civiche di interesse pubblico. Vittorio Emanuele Orlando, padre costituente e fondatore della scuola italiana di diritto pubblico, nel Primo trattato completo di diritto amministrativo (1897-1925), aveva indicato i principi dell'organizzazione e dell'attività amministrativa esaminando le finalità dell'amministrazione. Nel poderoso trattato, redatto con la collaborazione dei più eminenti giuristi dell'epoca, è ospitato un contributo di Guido Zanobini in cui si attribuisce ai privati un preciso potere di azione amministrativa, derivante dal riconoscimento di una loro competenza nella tutela di interessi di carattere generale. Un ulteriore più definitivo contributo è stato quello di G. Miele che contemplava la possibilità, attraverso un adeguato e regolamentato intervento di soggetti privati, di ottemperare a compiti e servizi che altrimenti lo Stato sarebbe impossibilitato a fornire (Miele, 1953). Nella Costituzione del 1948 la sussidiarietà non è esplicitamente menzionata anche se in seno all'assemblea Costituente non mancarono momenti di discussione riguardo alla possibilità di valorizzare l'intervento dei privati nella gestione della cosa pubblica. Si possono citare come esempi il testo pre-costituzionale del codice di Camaldoli del 1944 che proponeva un rapporto Stato-cittadino in cui quest'ultimo deteneva un ruolo centrale o l'intervento che il deputato Dossetti svolse in Assemblea nel 1946 in cui chiedeva di inserire nel testo costituzionale un richiamo alla "*precedenza sostanziale*" dei singoli rispetto allo Stato ribadendo che il ruolo dell'attività statale fosse di promuovere il perfezionamento sociale delle persone anche attraverso istituzioni intermedie. Il principio di sussidiarietà ha trovato la sua definitiva collocazione all'interno della costituzione italiana in seguito alla riforma del Titolo V del 2001, che all'articolo

118 recita: *"Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà"*. Nel testo costituzionale si esplicita il dovere da parte delle istituzioni locali e nazionali di promuovere il libero svolgimento delle attività delle persone e delle aggregazioni sociali, senza lederne l'autonomia e limitando gli interventi dall'alto alle contingenze strettamente necessarie. Inoltre, il principio di sussidiarietà nella Costituzione investe la duplice dimensione verticale e orizzontale. La sussidiarietà orizzontale è l'accezione del principio che è stata in questa sede maggiormente privilegiata: essa è connessa ai temi della cittadinanza attiva e alla collaborazione dei cittadini con le istituzioni locali per risolvere i problemi collettivi o definire gli interventi che investono la sfera più prossima sia a livello decisionale che di attuazione. La sussidiarietà verticale invece riguarda la gerarchia di competenza istituzionale che deve privilegiare gli enti più vicini ai bisogni territoriali ed è un principio cardine del diritto dell'Unione Europea. Infatti, nel trattato di Maastricht siglato nel 1992, esso viene richiamato nel preambolo ¹² e nell'articolo 5, dove viene considerato il principio regolatore dei rapporti tra l'Unione e i singoli stati: *"La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario."*

¹² "[...] Decisi a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà."

2.6 Conclusioni

In questo capitolo sono stati approfonditi alcuni concetti indispensabili per una comprensione del Regolamento come strumento di *policy*. La *governance* collaborativa infatti è un concetto polisemico che è stato oggetto di uno studio comparativo da parte di Ansell e Gash che hanno definito alcune variabili utili per comprendere i limiti e l'ambito di utilizzo di questa metodologia di governo. L'accezione che gli studiosi americani danno della *governance* collaborativa è, infatti, non totalmente coincidente con l'utilizzo del Regolamento che può, in qualche misura e con il verificarsi di particolari condizioni, essere inserito in un contesto di *policy making* collaborativo. Gli strumenti dell'analisi decisionale e i meccanismi che governano la diffusione della *policy* sono invece elementi illuminanti per decostruire il dispositivo-Regolamento all'interno di una possibile *policy* di *governance* collaborativa. Nell'ultimo paragrafo è poi stato contestualizzato il *frame* costituito dai concetti di beni comuni e sussidiarietà che ha contribuito in modo determinante a connotare culturalmente e politicamente il Regolamento condizionandone diffusione e applicazione. L'ipotesi è che il Regolamento abbia beneficiato di un *framing* culturale generato dalla comunità epistemica dei beni comuni, che ne ha enfatizzato le accezioni ideologiche. In questo modo, da dispositivo per il governo locale per la *governance* collaborativa, si è in parte trasformato in uno strumento utilizzato per accrescere la competizione sia verso l'esterno, tra città dal punto di vista dell'attrattività, sia internamente, al fine del consolidamento del consenso degli attori politici che ne hanno determinato l'attuazione. Questo spiega in parte la diffusione, che è avvenuta senza particolari riscontri da punto di vista dell'efficacia e senza una verifica delle precondizioni, come sottolineato da Ansell e Gash, che ne sconsigliavano l'utilizzo come parte di una *policy* di *governance* collaborativa. Una verifica dell'ipotesi sarà tentata

attraverso l'analisi dei dati relativi alla diffusione che esplicitano alcune caratteristiche delle municipalità che hanno adottato il Regolamento, analizzandone i fattori che ne hanno condizionato i diversi usi che ne sono stati fatti. Ulteriori riscontri sono ricercati attraverso l'analisi qualitativa condotta sugli attori dei casi di studio, che desume gli elementi che hanno consentito al Regolamento di funzionare, attraverso l'analisi dei fattori (motivazioni e circostanze) che hanno inciso sull'adozione.

Capitolo 3. Storia, attori e diffusione del Regolamento per la cura dei beni comuni

3.1 Introduzione

In questo capitolo sarà presentato il contenuto del Regolamento e saranno approfonditi il contesto e gli attori che hanno contribuito alla sua ideazione e diffusione. La genesi storica bolognese ne ha condizionato forma e contenuto e costituisce, ancora oggi, il modello di riferimento dei Regolamenti che si sono diffusi successivamente. Bologna è l'esperienza di maggiore successo in Italia, sia per l'applicazione del Regolamento, sia per il funzionamento dell'amministrazione condivisa. Alcuni degli attori protagonisti dell'arena di *policy* di Bologna sono infatti presenti anche negli altri contesti di adozione, per quanto la combinazione degli agenti bolognesi abbia goduto di una particolare fortuna e sia stata assortita in modo tale da determinarne lo straordinario successo. Dopo la prima adozione, il Regolamento si è rapidamente diffuso in un considerevole numero di comuni italiani, sostanzialmente utilizzando il modello di testo adottato a Bologna. L'approvazione, di norma, è avvenuta attraverso un atto di indirizzo politico proveniente dalla Giunta o dal Consiglio Comunale ed è poi, come previsto dal TUEL, approvato tramite delibera di consiglio. Mentre nel capitolo successivo saranno indagate le motivazioni che hanno spinto gli attori politici all'approvazione, in questo capitolo è stata analizzata la capacità del Regolamento di generare consenso elettorale. L'adozione del Regolamento infatti, presuppone l'adesione da parte degli attori politici alla teoria dell'amministrazione condivisa e al suo postulato che questa abbia la capacità di riavvicinare i cittadini all'amministrazione e quindi di generare effetti positivi sulla comunità. Tali effetti dovrebbero teoricamente generare consenso per la classe politica

che ha promosso la *policy*. Nella seconda parte del capitolo saranno illustrati i dati relativi alla diffusione del Regolamento su base nazionale, con l'analisi di alcune variabili relative al colore politico, al livello di efficacia locale (valutata attraverso il numero di patti di collaborazione sottoscritti) e al consenso politico delle amministrazioni che hanno adottato la *policy*.

3.2 Come e dove nasce il Regolamento: processi e attori del caso Bologna

Esiste una diffusa produzione normativa di ambito nazionale e regionale sulla partecipazione di cittadini tramite formazioni sociali alla gestione di servizi pubblici. Le norme sul volontariato, cooperazione sociale, onlus, promozione sociale, servizi alla persona, impresa sociale, agricoltura sociale, beni culturali e disabilità e terzo settore prevedono la valorizzazione del ruolo dell'apporto privato e volontario e contengono apposite disposizioni volte a disciplinare il convenzionamento tra privato *non profit* e pubblica amministrazione¹³. Alcune regioni italiane, si sono inoltre dotate di legislazioni specifiche per la partecipazione: la Toscana, che ha approvato la l.r. n. 69/2007 e la successiva l.r. n. 46/2013, l'Emilia-Romagna con la l.r. n. 3/2010, l'Umbria con la l.r. n. 28 il 13 luglio 2017 e la Puglia con la l.r. n. 28/2017 (Brunazzo, 2017). La Regione Lazio

¹³ Si citano in forma non esaustiva alcuni esempi di normativa potenzialmente sovrapponibile al Regolamento comunale di Bologna. Normativa regionale Emilia-Romagna l.r. n. 34/2002 (*Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale*); l.r. n. 2/2003 (*per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*); Legge regionale per la valorizzazione delle organizzazioni di volontariato n. 12/2005; Legge di semplificazione della disciplina regionale in materia di volontariato, associazionismo di promozione sociale, servizio civile. Istituzione della giornata della cittadinanza solidale di cui alla l.r. n. 8/2014; - Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale di cui alla l.r. n. 12/2011. Norme statali: legge n. 241/1990, d.l. 29 novembre 2008, n. 185 recentemente abrogato ad opera del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e all'apparentemente ancora vigente art. 24 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito in legge 11 novembre 2014, n. 164 (Michiara, 2016).

ha recentemente approvato la legge n. 128 dell'8 marzo 2019, "*Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni*" che incentiva l'amministrazione condivisa attraverso delle forme di sostegno anche economico ai patti di collaborazione. Il Regolamento è quindi una fonte di diritto, seppur locale, che richiamandosi direttamente ad un principio costituzionale, affianca e in alcuni casi si sovrappone alla normativa esistente, e che può, in alcuni casi, aprire spazi e possibilità inedite per la collaborazione tra cittadini e amministrazione (Michiara, 2016). Il Regolamento bolognese e la politica di collaborazione promossa dalle istituzioni cittadine sono strumenti di un progetto di *governance* locale intrapreso nel 2011 dal sindaco Virginio Merola all'inizio del suo primo mandato amministrativo. Questo processo, ancora in atto e che procede dichiaratamente su base sperimentale e adattiva, ha lo scopo di ideare strumenti normativi e legislativi in grado di includere i residenti, gli attori sociali e le istituzioni cognitive in un processo di *co-design* per realizzare una *governance* policentrica e inclusiva (*Collaborare è Bologna – Bologna città collaborativa*). Il progetto da cui ha materialmente avuto origine il Regolamento è stato "*Le città come beni comuni*" promosso e finanziato dalla Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna. La Fondazione, di tipo bancario e collegata al gruppo Unicredit, ha promosso e sostenuto il progetto stanziando un contributo di 82.000 euro e coinvolgendo nella realizzazione il Comune di Bologna con il supporto scientifico di Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà, e la collaborazione del Centro Antartide. Il progetto, che si è svolto tra il 2012 e il 2014, era articolato su due assi: il primo contemplava una sperimentazione empirica del modello in tre ambiti territoriali del Comune di Bologna mentre il secondo prevedeva l'elaborazione di uno strumento normativo e un quadro metodologico per lo sviluppo e l'applicazione su scala locale del principio di sussidiarietà. Le attività previste sono state tutte completate e uno degli esiti del progetto è stata la redazione del

Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani presentato pubblicamente il 22 febbraio 2014 e successivamente approvato tramite delibera di Consiglio Comunale il 19 maggio dello stesso anno. La redazione del Regolamento è stata curata dal partner scientifico del progetto, Labsus, un'associazione che ha per scopo la promozione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, comma 4 della Costituzione, quale base costituzionale per lo sviluppo del modello dell'amministrazione condivisa in tutti gli ambiti della vita associata. Labsus oggi si occupa attivamente di promuovere il Regolamento sulla propria testata editoriale web, dove è scaricabile una versione standard che viene costantemente aggiornata. La genesi del progetto *Le città come beni comuni* è, secondo Christian Iaione, che all'epoca ha partecipato attivamente a tutte le fasi in qualità di presidente di Labsus, riconducibile all'interesse verso i temi della partecipazione civica del presidente della Fondazione del Monte prof. Marco Cammelli, docente emerito di diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna che aveva coinvolto Iaione in un lavoro di ricerca sui temi dell'innovazione amministrativa per provare a colmare il gap creatosi nel governo e nella cura dello spazio pubblico (Archinà, 2015). Gli esiti della ricerca presentati a Imola l'11 dicembre 2011, hanno portato, anche secondo la testimonianza del prof. Gregorio Arena presente all'incontro come membro di Labsus, all'interessamento attivo del Comune di Bologna nella persona di Giacomo Capuzzimati, Direttore generale del Comune di Bologna, che si dimostrò disponibile alla sperimentazione delle proposte emerse durante il seminario (Arena, 2013). Il progetto prevedeva una sperimentazione amministrativa durata due anni su tre 'beni comuni urbani' di tipologie eterogenee progettata e gestita in collaborazione dagli uffici comunali, dalle comunità residenti e da Iaione e Arena in qualità di esperti esterni. Dopo la sperimentazione pratica si è formato gruppo di lavoro nominato dalla Giunta Comunale

e composto da tre funzionari e dai due esperti esterni con lo scopo di elaborare uno strumento di *governance* locale collaborativa che ha poi preso il nome di *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani* ed è stato successivamente adottato dal Consiglio Comunale di Bologna nel maggio 2014. Il Consiglio Comunale, in sede di approvazione, ha stabilito che il Regolamento fosse sottoposto a un periodo di sperimentazione della durata di un anno al fine di valutare eventuali misure correttive. A tale proposito con determina del Direttore Generale P.G. N 169343/2014 del 10.6.2014 il Comune ha costituito un gruppo di lavoro intersettoriale organizzato in quattro sottogruppi tematici (aspetti giuridici, aspetti organizzativi, comunicazione esterna ed interna e rendicontazione civica) seguendo la metodologia della conferenza di organizzazione dei servizi. Il lavoro del gruppo si è concretizzato con la redazione di un *Manuale versione 1.0 - Maggio 2015. Aggiornamenti progressivi in relazione ai risultati della sperimentazione ad uso interno dell'Amministrazione*. Dal 2015, la Fondazione del Monte ha sostenuto un nuovo progetto con il Comune di Bologna, in continuità con il precedente, dal nome Bologna Città Collaborativa. La *mission* era di continuare nella costruzione di progetti di innovazione sociale e accelerare le iniziative esistenti con l'obiettivo di sperimentare la collaborazione come metodologia, per favorire lo sviluppo di una città collaborativa, coerentemente con i paradigmi prima enunciati. Il processo era articolato in due fasi principali. La prima fase, rivolta all'organizzazione generale del Comune, comprendeva un'analisi e una valutazione della fase di sperimentazione e attuazione del Regolamento che ha avuto come esito la stesura di un Libro Bianco sulla collaborazione civica e la *governance* locale collaborativa per i beni comuni urbani e locali. La seconda fase era invece rivolta ai cittadini, singoli o associati, con i quali sono stati avviati progetti da sperimentare sul campo. Le finalità del progetto erano duplici: da una parte coordinare la *governance*

collaborativa dei progetti già in atto e dall'altra istituzionalizzare il modello di *governance* come forma di gestione dei fondi europei, regionali e comunali destinati alla città (Nictolis & Iaione, 2016). Per i progetti sul campo sono state selezionate diverse aree rispondenti a tre specifici scopi e ambiti di azione: la cura e rigenerazione di beni comuni urbani (Fare insieme), lo sviluppo di forme di economia collaborativa (Crescere insieme), la promozione dell'innovazione sociale (Vivere insieme) come descritto nell'articolo di De Nictolis e Iaione che hanno relazionato sul progetto dopo averne curato l'attuazione. Le aree interessate sono state:

- *Croce del Biacco* per *Vivere insieme* con lo scopo di sostenere le comunità nella creazione di una forma di *governance* per la nascita e la gestione di un distretto di economia collaborativa e innovazione sociale attraverso la riqualificazione di una piazza.
- *Bolognina* per *Fare insieme* attraverso la costituzione di un'Associazione di Comunità per iniziative di promozione dell'area e di cura della comunità in grado di dialogare con il soggetto gestore dell'edilizia pubblica per un partenariato pubblico-privato-comunità.
- *Pilastro* per *Crescere insieme*. A Pilastro, altro quartiere di periferia, il percorso CO-Bologna si è innestato sulla progettualità strategica del Comune Pilastro 2016 per la costituzione di una cooperativa di comunità urbana.

Il progetto *Bologna Città collaborativa*, sintetizzato nella formula comunicativa *Collaborare è Bologna*, è stato inoltre inserito nei documenti di programmazione strategica e operativa del Comune di Bologna, ed è stato oggetto di un patto di collaborazione, ai sensi del Regolamento, denominato "*Patto di collaborazione aperto - Programma CO-Bologna*" siglato il 2 luglio 2015 PG n.217478/2015 tra la Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna e il Comune di Bologna. Il partner scientifico incaricato

di gestire il progetto è stato, questa volta, LabGov, il *Laboratorio per la Governance dei beni comuni urbani*, un gruppo di ricerca co-diretto da Sheila Foster e Christian Iaione, facente parte del centro di ricerca ICEDD della LUISS Guido Carli di Roma, diretto da Leonardo Morlino. Nel patto si menziona l'incarico di coordinamento e gestione delle attività al prof. Iaione, che aveva già lavorato al progetto precedente e alla redazione del Regolamento. Bologna Città collaborativa, Collaborare è Bologna e CO-Bologna sono quindi riconducibili allo stesso progetto ideale formalizzato in modi differenti in una geometria variabile degli stessi soggetti. Nel patto di collaborazione del Programma CO-Bologna si istituiva una unità di innovazione pubblica coordinata dal Direttore generale del Comune, Giacomo Capuzzimati e LabGov, una struttura attraverso cui la LUISS avrebbe svolto il proprio ruolo di consulente scientifico attraverso il coinvolgimento diretto di Iaione. La ricostruzione dei questi processi e degli attori coinvolti è funzionale alla comprensione della specificità della situazione di Bologna che è considerata il più riuscito esempio italiano per le politiche di *governance* collaborativa. Come affermato nella testimonianza di Marco Cammelli in un intervento durante l'incontro *L'impresa culturale al Sud* del 15 ottobre 2015 a Palermo "l'esperienza bolognese si è avviata con l'analisi ravvicinata di alcune iniziative in atto sul territorio e solo dopo due anni e mezzo di sperimentazione sul campo, con l'individuazione dei problemi emersi in concreto e la messa a punto degli strumenti necessari, si è proceduto alla stesura del Regolamento. Dunque, il Regolamento, con tutti gli adattamenti che le varie situazioni e i diversi contesti richiedono, è molto più un punto di arrivo e che non un punto di partenza" (Cammelli, 2016)

3.2.1 Gli attori esperti: i partner scientifici

Un ruolo essenziale, nella promozione e nell'attuazione un ruolo fondamentale è stato svolto dai partner scientifici, come è stato evidenziato dalla cronaca dei progetti. Secondo la classificazione di Dente, il ruolo di tali attori è stato di esperti dotati di risorse cognitive e strategiche (in quanto consapevoli delle dinamiche di funzionamento del processo stesso). Il loro ruolo è stato condizionato da obiettivi sia di contenuto, riguardo a come portare a termine efficacemente il progetto, che di processo cioè come gestire al meglio le relazioni tra gli altri attori. Torneremo su queste distinzioni alla fine del paragrafo. Labsus e LabGov sono le due realtà scientifiche che hanno lavorato attivamente al cantiere di Bologna in due diverse fasi temporali. Entrambe condividono il ruolo di *advisor* per le amministrazioni che hanno deciso di impegnarsi in un processo di innovazione collaborativa mantenendo però delle distinte specificità metodologiche e di visione. Labsus, Laboratorio per la sussidiarietà, è un'associazione fondata nel 2005 e un periodico telematico quindicinale a carattere giuridico - sociologico. Si avvale di un comitato scientifico di accademici e esperti della partecipazione e ha come scopo la promozione del principio di sussidiarietà. All'associazione possono aderire, oltre che le persone fisiche, anche enti, amministrazioni e associazioni. Per i propri soci collettivi Labsus prevede anche delle iniziative di formazione e di supporto rivolte agli amministratori.¹⁴ Inoltre, sul sito di Labsus è presente una sezione dedicata al

¹⁴ Gli scopi statuari dell'associazione comprendono l'approfondimento dei diversi profili scientifici e culturali riguardanti il principio di sussidiarietà e le sue applicazioni, mediante ricerche svolte direttamente o in collaborazione con Università, istituti di ricerca, associazioni ed altri soggetti interessati al tema; la creazione e lo sviluppo di un sito web, di una newsletter a cadenza periodica e di una banca dati in materia di sussidiarietà, cittadinanza attiva e beni comuni; la promozione e partecipazione ad iniziative di informazione, divulgazione e formazione sul principio di sussidiarietà e sulle sue applicazioni, fra cui la cura condivisa dei beni comuni; lo svolgimento di servizi di informazione, assistenza e consulenza ad associazioni, amministrazioni ed imprese riguardanti le applicazioni del principio di sussidiarietà, con particolare attenzione alla disciplina amministrativa locale; la pubblicazione di una collana di saggi in

Regolamento dove è possibile scaricarlo liberamente una versione standard denominata prototipo a cui le amministrazioni si possono ispirare per l'adozione. L'impegno per la diffusione del Regolamento può essere considerata l'attività prevalente di Labsus in coerenza con il presupposto teorico per cui, attraverso lo strumento del Regolamento comunale, facilmente adottabile e modificabile, si possa aprire la strada a una rivoluzione amministrativa improntata verso la condivisione. Labsus si è impegnato anche in progetti di accompagnamento e sostegno all'amministrazione condivisa come *Costruire comunità, liberare energie*. Questo progetto, sostenuto dalla Fondazione Cariplo, ha visto nel biennio 2015/2017 il coinvolgimento di numerose amministrazioni comunali della Lombardia in un percorso partecipativo con la cittadinanza per sviluppare degli strumenti di collaborazione civica e per sperimentare l'applicazione del Regolamento. Un progetto simile è stato realizzato anche in Piemonte con il finanziamento della Compagnia di San Paolo dal titolo "*Patti. Per l'amministrazione condivisa in Piemonte*" che ha preso il via a gennaio 2017.

LabGov – *LAB*oratorio per la Governance dei beni comuni, fondato alla LUISS Guido Carli di Roma nel 2011 con la *partnership* della Fordham University di New York, è un progetto di formazione-intervento che si svolge presso l'Università LUISS. Esso è aperto agli studenti dell'Università che vengono coinvolti in un percorso formativo denominato *Edu-LabGov* che impegna gli studenti in attività di approfondimento, progettazione, prototipazione di azioni per la cura dei beni comuni urbani con la

materia di sussidiarietà, cittadinanza attiva e beni comuni. Attualmente l'attività di formazione in senso più tecnico è portata avanti dalla SIBEC Scuola nazionale dei beni comuni che si occupa della formazione alla gestione condivisa dei beni comuni. SIBEC è promossa da Euricse, Labsus e Università di Trento. I destinatari dell'attività formativa sono professionisti, imprenditori (*for profit e non profit*), appartenenti ad associazioni e organizzazioni del Terzo Settore, amministratori locali (sia eletti sia funzionari). Dal 2016 al 2019 sono state effettuate tre sessioni formative.

supervisione dei prof. Christian Iaione e Sheila Foster. L'associazione *Amici di LabGov*, fondata nel 2016 affianca e supporta le attività di *Edu-LabGov* ma si prefigge anche altri importanti scopi e attività che la rendono un soggetto estremamente interessante e innovativo. Tra gli scopi statutari ci sono la promozione della collaborazione civica e della *governance* policentrica attraverso la collaborazione tra i diversi soggetti che formano la quintupla elica del modello della *governance* cooperativa dei beni comuni italiani (Iaione, 2016). L'elemento che caratterizza LabGov, che qui intenderemo nella sua azione unitaria di laboratorio formativo e attività associativa, è l'impegno attivo nella gestione di siti ambientali e culturali al fine di garantirne una fruizione collettiva come anche l'avvio di startup e imprese per la gestione e manutenzione dei beni comuni urbani¹⁵. Altro campo di azione sono le numerose sperimentazioni di sostegno a progetti di gestioni collaborative tra cui i *Governance Labs* in cui sono inserite delle azioni locali di supporto alla *governance* collaborativa e alla gestione di beni comuni svolte in città italiane ed estere. Un progetto, in parte sovrapponibile e incluso nei *Governance Labs*, è il *Progetto Co-Cities* che si propone i medesimi scopi basandosi su una ricerca condotta da Sheila Foster, Christian Iaione e Elena De Nictolis sull'enucleazione di alcuni principi di *design* dei beni comuni urbani. Il progetto *Co-Cities* comprende quindi sia la ricerca di nuove forme di innovazione amministrativa e sociale in atto nelle città (il progetto ha raccolto oltre 100 pratiche), sia la promozione e l'accompagnamento di realtà locali nella transizione verso un modello di *governance* collaborativa attraverso il protocollo *Co-*

¹⁵ A questo proposito nello statuto associativo è menzionata la possibilità di istituire un "soggetto collettivo *no profit* sotto forma di fondazione di comunità di partecipazione e di collaborazione o altra forma giuridica assimilabile". Questa *mission* di supporto e sostegno alla gestione collaborativa dei beni comuni è a oggi stata realizzata attraverso varie attività comprendenti un'intensa disseminazione scientifica e editoriale e l'organizzazione di eventi e convegni, tra cui la prima conferenza tematica sui Beni comuni urbani in collaborazione con LUISS ICEDD, Fordham Urban Law Center e *The International Association for the study of the commons* (IASC) che si è tenuta a Bologna nel novembre 2015.

Cities ispirato ai principi di *governance* dei beni comuni indicati da Elinor Ostrom adattati all'ambito urbano. Il protocollo *Co-Cities* prevede sei principi metodologici che seguendo il ciclo di *policy* della *governance* collaborativa, implementano il modello attraverso delle azioni che LabGov si propone direttamente di assumere¹⁶. Il protocollo Co-Cities è stato messo in pratica da LabGov in alcune città italiane e estere nell'ambito del progetto Co-City 2+2=5 tra cui Bologna, dove è stato oggetto di un patto di collaborazione precedentemente menzionato nell'ambito del progetto Bologna Città Collaborativa. Il protocollo Co-Cities e i *Governance Labs* non prevedono necessariamente l'adozione del Regolamento dei Beni comuni, che pure è considerato tra gli strumenti utili per la promozione della *governance* cooperativa ma insufficiente a garantire da solo lo sviluppo di una consolidata e duratura forma di amministrazione collaborativa. Le altre città dove LabGov ha sperimentato il protocollo Co-City sono state Roma, Reggio Emilia, Mantova, Battipaglia e New York. Nel 2019 LabGov ha curato la redazione, insieme a una estesa rete di collaborazioni, di uno studio sulla *governance* collaborativa urbana, il *Co-Cities Open Book*. Questa ricerca è composta da una sezione che illustra la teoria e la metodologia della Co-City e il Co-Cities Protocol e il *Rapporto Co-Cities*, un progetto di ricerca che misura la presenza dei principi di progettazione di Co-City in un database di oltre 400 casi di studio di oltre 130 città globali e che le indicizza attraverso un gradiente di misurazione dell'attuazione del diritto alla città attraverso la *co-governance*. L'indice, che si esprime attraverso cinque indicatori, fornisce indicazioni di processo più che di risultato, come già sottolineato da Ansell e Gash nella rassegna sugli studi sulla

¹⁶ I principi, sono: conoscere (attraverso seminari e dibattiti e il lavoro di Edu-LabGov), mappare/co-progettare (attraverso indagini e sondaggi), sperimentare e praticare (attraverso le attività dei collaboratori, laboratori in cui si sperimentano pratiche di gestione condivisa), prototipare (attraverso la progettazione di *policy* con le istituzioni coinvolte), modellizzare (attraverso la creazione e l'adozione di atti, delibere o regolamenti) e infine valutare (attraverso tecniche della misurazione dell'impatto).

governance collaborativa (Ansell & Gash, 2008). Le variabili codificate sono la *co-governance* urbana, la giustizia tecnologica, lo sperimentalismo, lo Stato abilitante e il *poolism* (la capacità di creare delle reti interistituzionali). La loro misurazione consiste nel livello di *commitment* dei progetti riguardo a questi ambiti. Ad esempio, per giustizia tecnologica è inteso l'impegno nella digitalizzazione e nella diffusione tecnologica.

In conclusione, è possibile affermare che i due soggetti analizzati sono attivi nell'affiancamento delle amministrazioni nella realizzazione di quel genere di innovazione amministrativa che può essere descritto come amministrazione condivisa, nel caso di Labsus, e *governance* collaborativa o policentrica nel caso di LabGov. I ruoli che i soggetti rivestono sono differenti in ragione del diverso paradigma teorico di riferimento e del diverso interesse che si concentra sul tema della sussidiarietà (Labsus) oppure sul pensiero di Ostrom e sulla teoria della *governance* policentrica (LabGov). Per questo motivo Labsus si dedica principalmente alla formazione degli amministratori e alla promozione del Regolamento mentre LabGov è più impegnato nel creare delle relazioni positive tra soggetti pubblici e privati per realizzare delle esperienze fortemente localizzate. Anche il *modus operandi* è differente: Labsus è un'organizzazione indipendente che si basa sulla collaborazione volontaria di esperti e professionisti anche del mondo accademico mentre LabGov è inserita, per quanto riguarda le attività di Edu-LabGov, all'interno di un contesto istituzionale di ricerca scientifica (Università LUISS). Questa differenza ne condiziona in parte anche la modalità di azione in quanto il lavoro di LabGov è più dedito a produzione di ricerca scientifica (anche in modalità di ricerca-azione) mentre Labsus offre un'attività di consulenza, formazione e accompagnamento alle pratiche di sussidiarietà e all'amministrazione condivisa e di cui il Regolamento è uno degli strumenti principali di attuazione. Sia in Labsus sia in Labgov è presente e dichiarato uno scopo ideale di trasformare la realtà attraverso l'applicazione tecnica ed

empirica di un principio. In questo senso, entrambe assolvono un ruolo politico, che è esplicitamente dichiarato da Labsus nella Carta delle sussidiarietà, concependosi contemporaneamente come teorici dell'azione, agenti mediatori tra società civile declinata sotto vari aspetti e istituzione pubblica e parte attiva della società civile stessa. Il ruolo di questi due tipi di attori è sia cognitivo che strategico poiché ha sia obiettivi di contenuto, attuare la *governance* collaborativa o amministrazione condivisa, sia di processo cioè modificare i rapporti tra gli altri attori e la propria posizione per portare vantaggio ad un disegno superiore e più complesso.

3.2.2 Gli attori economici: le Fondazioni bancarie

Un altro attore protagonista del processo di Bologna, ricorrente anche in altre arene decisionali di città che hanno adottato il Regolamento, è la Fondazione bancaria, nel caso bolognese la Fondazione Del Monte di Bologna e Ravenna. Nel Quarto Rapporto sulle città di Urb@nit, il Centro Nazionale di Studi per le Politiche Urbane è approfondito il ruolo di questi importanti soggetti che negli ultimi anni sono diventati dei protagonisti dei processi di innovazione locale. Nel cap. XIII a cura di Maurizio Busacca e Francesca Gelli è presentata un'analisi dettagliata sul ruolo e funzione delle Fondazioni, organizzazioni di origine bancaria, di impresa o di comunità di natura filantropica che negli ultimi decenni si sono distinte per la capacità di dare forma agli interessi locali e ai gruppi sociali (Busacca & Gelli, 2019). La caratteristica delle Fondazioni, come la Del Monte coinvolta nel processo di Bologna, è di agire e di generare effetti come fossero degli operatori pubblici. Questa funzione è generalmente presente negli indirizzi statuari ma anche nello stretto legame con le dinamiche e gli equilibri politici locali. Le Fondazioni agiscono come attori economici in quanto promuovono investimenti di cui spesso beneficiano istituzioni pubbliche ma riescono anche a operare una pluralizzazione

della sfera pubblica attraverso la creazione di canali alternativi di accesso a risorse finanziarie per il terzo settore produttivo, ridefinendo i rapporti tra questo e la pubblica amministrazione. Infatti, le Fondazioni hanno sempre di più allineato il proprio operato a procedure di evidenza pubblica e di trasparenza. La missione filantropica delle Fondazioni è orientata al sostegno all'innovazione sociale attraverso la sperimentazione di programmi strategici, superando le logiche tradizionali di finanziamento distributivo. Questa visione ha prodotto una nuova narrativa per cui le Fondazioni sono diventate dei soggetti in grado di accrescere lo sviluppo umano territoriale rispondendo al paradigma della teoria amministrativa dei bisogni, basata sulla semplificazione della realtà in base alla nozione di bisogno. Per Antonio Tosi, questa teoria opera una semplificazione della realtà imposta dalla nozione stessa di bisogno. “La semplificatività è inerente alla natura operativa della categoria. La nozione di bisogno è un elemento fondamentale della cultura amministrativa della riduzione, la riduttività rinvia alla collocazione pratica del processo amministrativo” generando l'accoppiamento tra tipologia della popolazione e tipologia dei servizi (Tosi, 1994). Il ruolo di attore pubblico spinge le fondazioni a comportarsi come attori competitivi nel determinare le *policy*, anche grazie alle risorse di cui dispongono. Non sarebbe però corretto identificare la loro azione come orientata in modo autentico ed esclusivo all'innovazione radicale a causa dell'interdipendenza con gli altri attori e del sistema di *governance* dei contesti in cui si trovano ad operare.

3.3 Contenuto del Regolamento

Il Regolamento per la cura dei beni comuni che è stato adottato per la prima volta a Bologna costituisce la base ed il modello del testo reperibile sul sito di Labsus adottato da molte amministrazioni con varianti legate ai contesti locali. Un altro tipo di Regolamento, latore degli stessi principi di sussidiarietà, amministrazione condivisa e

governance collaborativa pur con significative differenze di contenuto ed impostazione, è quello che è stato adottato dal comune di Chieri. Prima di operare il confronto tra le due famiglie di Regolamenti, è opportuno chiarire alcuni aspetti comuni che ispirano entrambi. Il primo concetto è quello di rapporto con la comunità di riferimento che si pone come un soggetto in teoria aperto, ma in pratica dai confini determinati e individuati attraverso specifici criteri. Il punto comune di tutti i Regolamenti è di proporsi come una nuova modalità di gestione di beni pubblici, per quanto la nozione di beni comuni comporti anche la possibilità di estendere tale modalità a dei beni privati, come richiamato esplicitamente in alcuni Regolamenti. La caratteristica dei beni pubblici coinvolti nel Regolamento è che in essi gli stessi soggetti ne operano la fruizione e la gestione si opera in modo collettivo (Nivarra, 2012). In base a questa definizione è determinante chiarire quali siano i beni comuni oggetto del Regolamento. L'individuazione è normata da procedure che prevedono, come nel caso di Bologna, la partecipazione attiva dei cittadini ma che si conclude sempre con l'espressione della volontà dell'ente pubblico. Il comune infatti può decidere in via univoca e quasi discrezionale se il Regolamento può essere applicato ad un bene specifico dando vita ad un patto di collaborazione. Nel modello di Regolamento di Chieri i soggetti legittimati a proporre i patti non sono i singoli cittadini ma un nuovo soggetto definito come "soggettività autonome o collettività civiche" (Angiolini, 2016).

Il Regolamento liberamente scaricabile dal sito di Labsus è una riedizione del 2017 del Regolamento adottato a Bologna. Rispetto al testo originale, il nuovo Regolamento si presenta in una versione più essenziale che consente una maggiore facilità di personalizzazione e adattamento (Gigliani, 2017). Sono state inoltre recepite anche altre esigenze manifestate come una maggiore chiarezza nella distinzione delle materie e degli strumenti dei patti dai rapporti lavorativi subordinati o dagli appalti pubblici. Inoltre,

nel periodo tra il 2014 e il 2017 si è registrata una densificazione legislativa riguardo alle norme sulla partecipazione, sul baratto amministrativo, gli atti di pianificazione delle Città metropolitane e i patti con le città del governo. Per questo motivo, osserva Giglioni, si sono ridotti gli ambiti di applicazione del Regolamento poiché, grazie alla crescita dell'attenzione nei confronti delle politiche urbane, la legislazione superiore ha provveduto a normare alcuni vuoti in cui poteva inserirsi il Regolamento come risposta. Il Regolamento è costituito da 24 articoli suddivisi in 7 capi. Il primo capo è composto da 5 articoli che definiscono le disposizioni generali in cui, dopo aver illustrato le finalità e gli oggetti di applicazione del Regolamento, sono fornite le definizioni di alcuni termini ricorrenti nel testo normativo e di alcuni principi ispiratori. Nella definizione dei cittadini attivi è specificata la loro possibile appartenenza ad associazioni o gruppi ma anche a formazioni di tipo imprenditoriale o la possibilità di singolo cittadino, titolare di una situazione soggettiva di rilevanza pubblica, anche se agente con uno scopo di lucro (Bonapace, 2016). Nel secondo capo sono invece specificate delle disposizioni di carattere procedurale che dettagliano il patto di collaborazione, lo strumento attraverso cui è attuata la gestione condivisa. Nell'art. 6 comma 2 è specificata la necessità di provvedere alla definizione di una specifica struttura amministrativa che abbia in carico la gestione dei processi derivati dal Regolamento. L'Ufficio per l'amministrazione condivisa, non sempre presente nelle versioni di Regolamento adottate dai vari comuni, è concepito come una struttura di raccordo in grado di coordinare le attività dei vari uffici per attuare le proposte di collaborazione. Nel comma 6 dell'art. 7 è prevista anche una procedura di tutela e sanzione per l'Ufficio per l'amministrazione condivisa in caso di inerzia e mancanza di collaborazione da parte degli altri uffici. Questa clausola, assente nel Regolamento di Bologna e in gran parte delle altre versioni del Regolamento in vigore, è stata introdotta probabilmente come contrappeso per evitare le situazioni di stallo e

inerzia che, come documentato dalla ricerca illustrata in seguito nel presente capitolo, hanno depotenziato il Regolamento rendendolo inattivo e al fine di svincolare la sua applicazione dalla volontà politica. Nel secondo capo sono distinte le due tipologie di patti di collaborazione: gli ordinari e i complessi. I patti ordinari, di modesta entità, possono essere suggeriti dallo stesso comune. Le proposte per i patti complessi sono di norma inserite in un elenco che è approvato dalla parte politica che ne determina l'interesse generale e che si esprime anche in merito alla qualità e fattibilità della proposta di collaborazione. Nel processo di approvazione del patto sono menzionati dei percorsi di democrazia partecipativa con il coinvolgimento della comunità di riferimento e per la conoscenza e presa in carico dei suoi bisogni. Il terzo capo esplicita una serie di condizioni a cui i patti di collaborazione relativi a immobili e spazi pubblici devono sottostare in termini di garanzia di sostenibilità, fruibilità e aderenza ai principi dell'amministrazione condivisa precedentemente espressi. Nel quarto capo sono presentate le forme di sostegno che possono comprendere la facoltà di sostenere economicamente gli interventi oggetto del patto di collaborazione e l'impegno a facilitare la copertura delle spese per le polizze assicurative tramite convenzioni con società assicurative o a provvedere direttamente alla copertura assicurativa di cittadini iscritti in un apposito registro. Quest'ultima clausola, inserita nella recente rivisitazione del Regolamento, tende ad affrontare un elemento deterrente alle iniziative di cittadinanza attiva che si è recentemente spesso riproposto anche in altri programmi di regolamentazione del volontariato. Citiamo al riguardo la polemica intercorsa tra il Dipartimento Tutela Ambiente del Comune di Roma e alcune associazioni di volontariato per il decoro urbano come Retake Roma. Il Comune ha ribadito l'obbligo per i cittadini di dotarsi di una polizza assicurativa a proprio carico per poter svolgere azioni di cura e manutenzione del verde anche occasionali. Le azioni della cittadinanza attiva erano

motivate da uno stato di necessità poiché il verde pubblico urbano versava in uno stato di abbandono a causa di una serie di difficoltà nel procedere a nuovi bandi per l'affidamento delle manutenzioni legate agli scandali di Mafia Capitale (Pietroletti, 2018). Altre forme di sostegno contemplano l'attribuzione di vantaggi economici quali la copertura di spese, l'uso gratuito di immobili comunali, la disponibilità di strumenti e risorse umane per lo svolgimento di attività inerenti al patto. All'articolo 4 è invece ribadita l'esclusione di ogni tipo di finanziamento o erogazione economica diretta nei confronti dei cittadini contraenti il patto per prevenire utilizzi impropri del Regolamento in violazione dei principi ispiratori e che ne possano configurare l'uso come uno strumento per aggirare i vincoli previsti dalle procedure pubbliche. Altra forma di sostegno sono le agevolazioni fiscali che comprendono la possibilità di effettuare iniziative ed intraprendere azioni di autofinanziamento. Questa clausola estende quindi la possibilità in precedenza prevista solo per le associazioni di volontariato costituite anche alle formazioni informali o ai singoli cittadini. Un altro intervento compreso tra le forme di sostegno è la formazione, al fine di promuovere il Regolamento e la cultura dell'amministrazione condivisa all'interno delle scuole come menzionato all'articolo 14. È prevista inoltre la possibilità che si possano stipulare patti di collaborazione tra il Comune, genitori, alunni e istituzione scolastica. Nel capo V vengono affrontate le materie della comunicazione, trasparenza e valutazione. L'aspetto della comunicazione è stata una questione centrale per determinare il livello di efficacia dell'attuazione del Regolamento nei singoli contesti fin dalle prime applicazioni. Infatti, le città dove non è stata data pubblicità al Regolamento sono quelle dove si è registrata una minore quantità di patti di collaborazione stipulati. La lettura di questa informazione è duplice può essere correlata ad una mancanza di volontà politica nel sostegno attivo alla *policy* dell'amministrazione condivisa. Pertanto, nel prototipo del 2017, è considerato fondamentale che i comuni offrano pubblicità alle opportunità offerte

dal Regolamento. All'articolo 23 (Capo VII disposizioni finali e transitorie) è ribadito l'impegno dell'amministrazione di dotarsi di una apposita sezione sul sito istituzionale. Per quanto riguarda la valutazione, non è specificato da chi questa debba essere prodotta. La valutazione, presumibilmente prodotta dagli stessi contraenti, riguarda degli obiettivi di processo come la coerenza interna e la realizzazione degli obiettivi del patto stesso. In particolare, descrive informazioni riguardanti gli obiettivi e indirizzi, le azioni e i servizi resi, i risultati raggiunti e le risorse utilizzate. Il processo descritto è più un monitoraggio che una valutazione, secondo la definizione dal *Project Cycle Management (PCM)*¹⁷.

3.4 La diffusione del Regolamento a livello nazionale

In questa sezione saranno illustrati i dati relativi alla diffusione del Regolamento analizzando la loro geografia, il tasso di successo o di fallimento della *policy* e delle informazioni riguardanti il colore politico e il mantenimento del consenso nei comuni in cui è stato adottato. Questi dati possono indurre a delle successive considerazioni riguardanti la cultura politica e le condizioni. Come illustrato nel capitolo precedente, i meccanismi attraverso cui una *policy* si diffonde sono principalmente l'apprendimento, l'emulazione e la competizione e possono prescindere e disattendere quanto prescritto dal ciclo di *policy* classico, come ipotizzato da Gilardi e Wasserfallenn che hanno ribadito come i fattori politici possano influenzare in modo sostanziale la diffusione (Gilardi & Wasserfallen, 2017). In questa sezione saranno illustrati i dati diffusi da Labsus sulla

¹⁷ Il PCM descrive le attività di gestione e le procedure decisionali che intervengono durante il ciclo di vita di un progetto ed è una metodologia promossa e adottata dall'Unione Europea come processo strutturato che consente di concepire, preparare e realizzare progetti che siano coerenti, rilevanti, fattibili e sostenibili. Nel PCM è infatti specificato che la valutazione consiste nella verifica dell'efficienza, efficacia, impatto, rilevanza e sostenibilità della *policy* e delle azioni. Il monitoraggio, invece, è descritto come l'analisi del progetto in corso d'opera nei confronti del conseguimento dei risultati programmati con il proposito di migliorare le decisioni riguardanti la gestione (Commissione Europea, 2004).

diffusione del Regolamento fino al 2017. I dati successivi, ottenuti attraverso il lavoro di ricerca, saranno illustrati nella sezione seguente.

3.4.1 I Rapporti Labsus 2015, 2016 e 2017

I rapporti annuali prodotti da Labsus per il 2015, 2016 e 2017 rappresentano un valido contributo per valutare l'accoglienza e l'impatto dell'adozione del Regolamento nei comuni italiani. Il Rapporto 2015, redatto in forma collettiva dal comitato scientifico e editoriale di Labsus, presenta una relazione sulla diffusione del Regolamento su base nazionale nel suo primo anno di attuazione. All'epoca, i comuni che avevano adottato il Regolamento erano 65 e il rapporto riportava alcuni dati riguardo alla diffusione e il racconto di alcune esperienze di sussidiarietà orizzontale e di attuazione del Regolamento, tra cui il tentativo di approvazione del Regolamento a Roma. Questo processo è stato analizzato nell'articolo "Dalla partecipazione alla gestione: le *policy* sui beni comuni di Roma Capitale" (Pietroletti, 2018). Il rapporto contiene inoltre un bilancio del primo anno di diffusione del Regolamento in cui vengono riportati dei dati riguardanti i *download* del modello dal sito di Labsus, che risultavano provenienti principalmente dal Nord Italia (40%) contro un 30% del Centro e 26% del Sud. La maggioranza dei soggetti che avevano scaricato il Regolamento si sono qualificati come cittadini (69%) seguiti da amministratori (21%) e associazioni (10%). Nel 2015, inoltre, la distribuzione geografica dei comuni che avevano adottato il Regolamento vedeva in testa i comuni del Sud e Isole (37%) seguiti dal Centro (33%⁹, Nord-Est (22%) e Nord-Ovest (8%) (fig. 4)

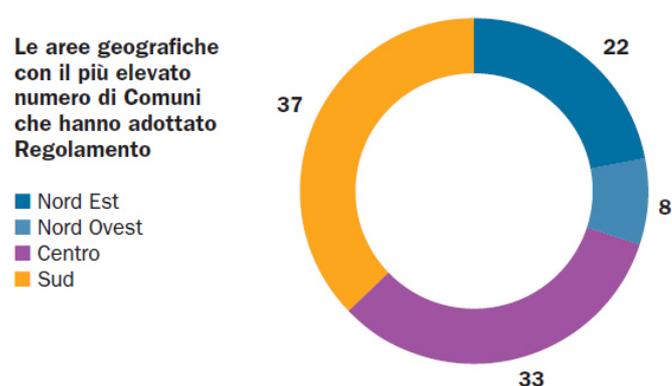


Figura 4 - Aree geografiche con il più elevato numero di comuni che hanno adottato il Regolamento (Labsus, 2015).

Nel rapporto è contenuto anche uno studio del profilo giuridico del Regolamento che descrive e compara le diverse versioni in cui esso si è diffuso, analizzandone le specificità. Un successivo approfondimento è dedicato ai Patti di Collaborazione attraverso l'analisi nel dettaglio di tre patti stipulati nei comuni di Bologna, Siena e Casapulla (CE). In esso sono fornite delle raccomandazioni sugli aspetti che non devono essere trascurati nella stesura dei patti come il dettaglio, l'esplicitazione dell'interlocutore giuridico, l'assenza di finanziamento diretto da parte dei comuni, il carattere aperto della relazione, la previsione delle cause di risoluzione dei patti, l'importanza di prevedere delle misure di conciliazione per la soluzione di eventuali controversie. Il Rapporto Labsus 2016 è dedicato all'elaborazione teorica di alcuni aspetti riguardanti la dimensione normativa e analitica, soprattutto dei patti (Labsus, 2016). In un contributo di Fabio Giglioni vengono ribadite le caratteristiche che differenziano i patti da tutti gli altri tipo di accordi, negoziali o autoritativi, con la pubblica amministrazione. La caratteristica dei patti di collaborazione è la loro natura biunivoca e partecipativa anche nella definizione dell'interesse pubblico dell'accordo. Pur non escludendo l'esistenza alternativa di forme avanzate di collaborazione, come ad esempio il caso degli usi civici di Napoli che regolano l'affidamento e la gestione dell'Ex Asilo Filangeri, i patti, secondo

Giglion, sono l'esito specifico del Regolamento nella cui cornice valoriale e normativa sono situati. Nel contributo di Pasquale Bonasora dal titolo "Che cosa può generare un patti di collaborazione?" (p.21) l'applicazione del Regolamento è considerata un fattore generatore di "capitale sociale cioè relazioni, clima di fiducia, senso di solidarietà, appartenenza ad una comunità, indispensabili per costruire una pubblica amministrazione al passo con i tempi". Inoltre "il rapporto con i cittadini, anche singoli, dà nuova linfa ai corpi intermedi e integra l'azione pubblica di governo, non solo a livello locale. L'azione sussidiaria dei cittadini infatti opera anche a una dimensione sovra-locale (...). La sussidiarietà orizzontale (...) qualifica anche la sussidiarietà verticale, cioè la suddivisione delle competenze tra le diverse articolazioni dello Stato". Anche in altri punti del rapporto (p.25) è enfatizzata la capacità trasformativa dei patti di collaborazione, considerati in grado di generare degli effetti positivi sulla comunità e sui singoli superando l'ambito nominale di intervento. Ad esempio, gli interventi di cura dei beni comuni, come la cura del verde, trasformano i cittadini in cittadini attivi. I patti che regolano delle gestioni condivise di beni pubblici sono portatori di inclusione sociale e gli interventi di rigenerazione "incidono sul miglioramento della qualità della vita nella città". Nel Rapporto 2016 è illustrato il progetto, all'epoca in corso, "Costruire comunità, liberare energie" svolto da Labsus insieme ad alcuni comuni lombardi con il finanziamento della Fondazione Cariplo con lo scopo di "rendere permanente nel tempo l'amministrazione condivisa (...) renderla indipendente dai cambiamenti nelle maggioranze consiliari". Questa dichiarazione esplicita l'intento di utilizzare il Regolamento come uno strumento di depoliticizzazione. La relazione Labsus 2017 pubblica importanti dati sulla diffusione del Regolamento su base nazionale (Labsus, 2017). I dati forniscono informazioni sullo stato di attuazione del Regolamento e comprendono un'indagine sul numero di accordi di collaborazione per ciascun comune

adottante e alcune delle loro caratteristiche. L'indagine riferisce che, su un totale dei 127 comuni che avevano adottato il Regolamento a dicembre 2017, 78 non avevano firmato alcun accordo di collaborazione, 20 avevano firmato uno o due accordi e solo 29 comuni avevano stipulato tre o più accordi (fig. 5).

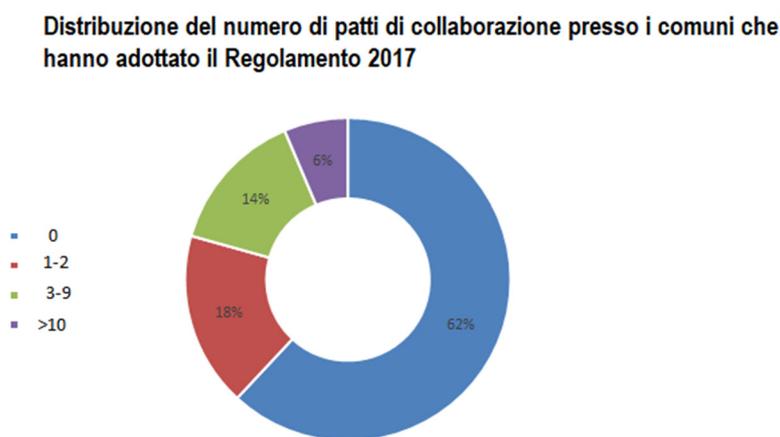


Figura 5 - Distribuzione del numero di patti di collaborazione presso i comuni che hanno adottato il Regolamento (Elaborazione da dati Labsus, 2017)

È inoltre riportato il numero complessivo dei Patti di collaborazione firmati, che ammonta a 410, di cui 215, più del 50%, a Bologna, Trento e Genova. Il Rapporto Labsus 2017 esamina inoltre nel dettaglio le caratteristiche di 115 patti di collaborazione sui 410 censiti, dei quali analizza la durata, l'area di intervento, i beni e i soggetti coinvolti dal lato dei cittadini e da quello dell'amministrazione comunale, le misure di sostegno (agevolazioni fiscali, fornitura di materiali, facilitazioni burocratiche, promozione di iniziative o pubblicità). Dai dati del rapporto Labsus 2017 emerge che i comuni che hanno effettivamente utilizzato il Regolamento firmando almeno un patto di collaborazione, sono maggiormente diffusi nelle regioni dell'Italia Centrale seguite dal Nord Ovest, Nord Est, Sud e Isole Maggiori. Nelle figure 6 e 7 è mostrata la distribuzione geografica del Regolamento presso i comuni che hanno firmato almeno un patto di collaborazione e presso i comuni che non hanno formato alcun patto. Il risultato, che mostra una

distribuzione sostanzialmente omogenea, è significativo considerare le notevoli differenze su base regionale in termine di disponibilità di risorse e di cultura politica.

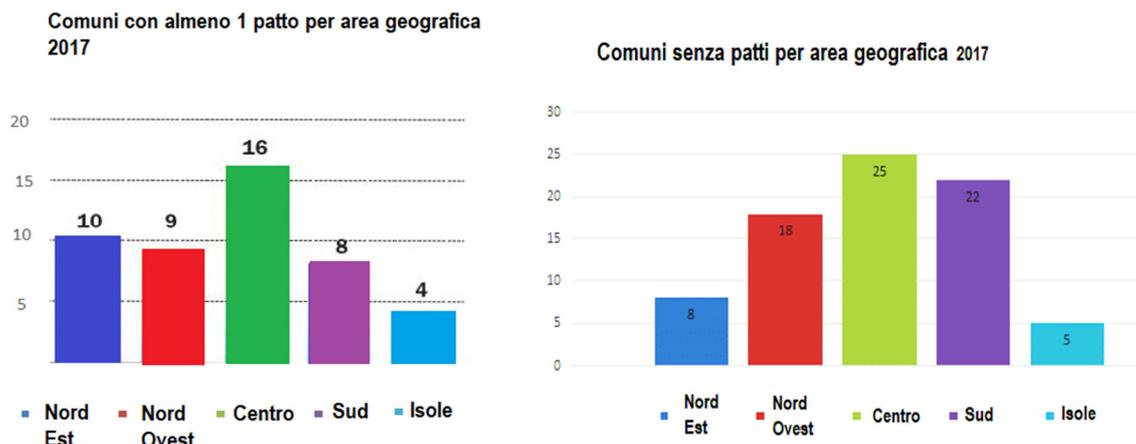


Figura 7 - Comuni con almeno 1 patto per area geografica (Elaborazione da dati Labsus, 2017).

Figura 6 - Comuni senza patti per area geografica (Elaborazione da dati Labsus, 2017).

Un'altra analisi riguarda la correlazione tra il numero totale dei comuni che hanno adottato il Regolamento e quello dei comuni che non hanno siglato nessun patto. Questa relazione, che nella figura 8 è stata indicata come "indice di fallimento", mostra un'incidenza maggiore nelle regioni in cui si registra una maggiore diffusione del Regolamento.

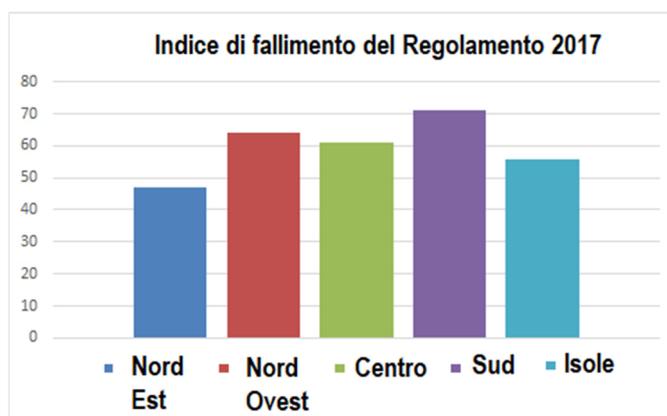


Figura 8 - Indice di fallimento del Regolamento (Elaborazione da dati Labsus, 2017)

Nella figura 9 sono stati elaborati i dati del 2017 in merito alla diffusione dei patti di collaborazione in relazione alla dimensione dei comuni. Il maggior numero dei patti è concentrato nei comuni con una popolazione media e grande (superiori a 20000 abitanti).

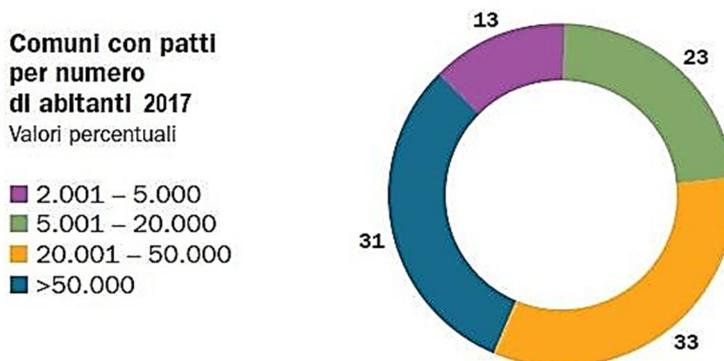


Figura 9 - Comuni con patti per numero di abitanti (Labsus, 2017)

I 115 patti che sono stati analizzati nel dettaglio mostrano che le principali aree di intervento hanno interessato il verde pubblico (38%), gli arredi urbani (25%), le attività culturali (10%), l'inclusione sociale (8%), i beni culturali (6%), le scuole (5%), la progettazione di interventi (5%) e le attività sportive (3%). Questa distribuzione può essere correlata alle carenze della manutenzione urbana dovute ai tagli al bilancio che hanno pesantemente colpito soprattutto la manutenzione delle aree verdi e degli spazi pubblici. Altre considerazioni interessanti emergono riguardo ai soggetti che hanno beneficiato dell'utilizzo del Regolamento. I soggetti coinvolti dal lato dei cittadini sono principalmente associazioni (54%), seguite da singoli cittadini (20%), imprese private (9%), istituzioni educative e scolastiche (4%) e per il restante da soggetti vari (13%). I soggetti coinvolti sul fronte delle istituzioni comunali sono per la maggior parte personale amministrativo (80%), seguiti da politici locali (12%) e da personale amministrativo con una supervisione politica (8%) (figure 10 e 11). Questo dato può indurre alla considerazione che sebbene il Regolamento si dimostri un valido strumento con cui il

personale amministrativo affronta e risolve problemi gestionali, la presenza del potere politico riveste comunque un ruolo significativo. Dal punto di vista della società civile, un importante ruolo è svolto dai dirigenti scolastici che spesso devono affrontare le conseguenze dei tagli di bilancio che impattano sulla manutenzione degli edifici scolastici e con la mancanza di strumenti e materiali per la didattica. La presenza di imprese private che sottoscrivono patti di collaborazione con la pubblica amministrazione è un elemento che va monitorato attentamente a causa del rischio per cui il Regolamento possa essere impropriamente utilizzato per aggirare delle procedure di selezione pubblica, ad esempio per l'assegnazione di spazi o beni pubblici per attività che possono avere delle ricadute commerciali.



Figura 10 - Soggetti coinvolti sul fronte dei cittadini (Labsus, 2017).

Figura 11 - Soggetti coinvolti sul fronte dell'amministrazione (Labsus, 2017).

Il Rapporto 2017 ha anche analizzato la durata dei patti di collaborazione. I patti più diffusi sono quelli di durata medio-lunga. Il 37% dei patti hanno una durata da 1 a 3 anni, il 26% un anno, il 23% meno di un anno e il 7% riguarda interventi occasionali. I patti di collaborazione della durata superiore a 3 anni non sono molto comuni e si fermano al 7% del totale (fig. 12). Una correlazione tra il tipo di durata e il tipo di patti mostra che la maggior parte dei patti di durata medio-lunga coinvolge gli interventi sul verde pubblico (fig. 13).

Durata del Patto 2017

Valori percentuali

- Da 1 a 3 anni
- 1 anno
- Meno di 1 anno
- Interventi occasionali
- Più di 3 anni

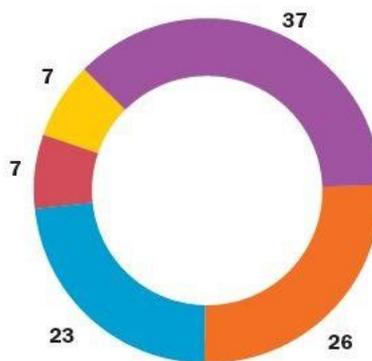


Figura 13 - Durata dei patti (Labsus, 2017)

Durata patti per tipologia di intervento 2017

Valori percentuali

- Interventi occasionali
- Meno di 1 anno
- 1 anno
- Da 1 a 3 anni
- Più di 3 anni

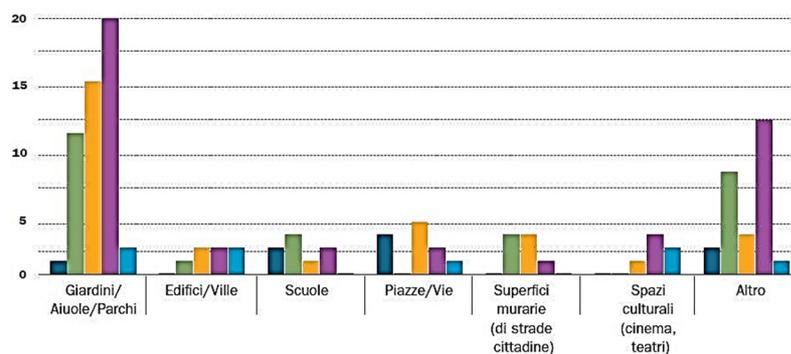


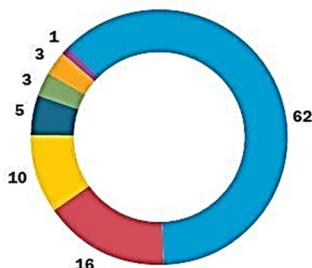
Figura 12 - Durata dei patti per tipologia d'intervento (Labsus, 2017)

Un altro dato interessante del Rapporto 2017 riguarda le misure di sostegno erogate dai comuni per l'implementazione del Regolamento (fig. 13). Nella maggior parte dei casi il comune si è attivato per supportare le iniziative di cittadini e un consistente numero di patti è stato sostenuto finanziariamente con somme fino a 2000 euro (fig. 14).

Misure a sostegno da parte dell'amministrazione

Valori percentuali

- Più agevolazioni tra quelle menzionate
- Promozione iniziative
- Fornitura materiali
- Semplificazione burocratica
- Nessuna
- Coperture assicurative
- Agevolazioni fiscali



Misure economiche a sostegno da parte dell'amministrazione

- fino a 1.000 euro
- fino a 2.000 euro
- fino a 3.000 euro
- Oltre 3.000 euro

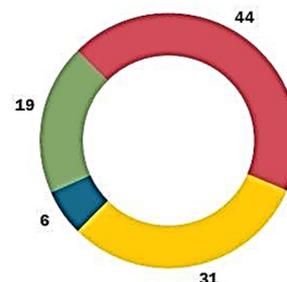


Figura 15 - Misure a sostegno da parte dell'amministrazione (Labsus, 2017).

Figura 14 - Entità delle misure a sostegno da parte dell'amministrazione (Labsus, 2017).

Nel Rapporto sono inoltre descritti e commentati i progetti “*Costruire Comunità*” finanziato dalla Fondazione Cariplo in Lombardia e “*Patti per l’amministrazione condivisa in Piemonte*” dalla Compagnia di San Paolo basato sulla divulgazione e formazione sui temi dell’amministrazione condivisa e sull’elaborazione di patti di collaborazione. In conclusione, la fotografia della diffusione e dell’utilizzo del Regolamento attraverso quanto riportato nel Rapporto Labsus 2017 rileva la considerevole diffusione a livello nazionale che in soli 4 anni ha raggiunto il 2,5% dei Comuni Italiani con più di 1000 abitanti (127 su 4469). Va inoltre sottolineato che fino al 2017 un significativo numero di comuni ha adottato il Regolamento senza effettivamente utilizzarlo. Ci sono differenti motivazioni per cui questo può essersi verificato e che devono essere investigate. Riguardo alla distribuzione geografica, essa appare sostanzialmente omogenea e coerente con le caratteristiche regionali italiane. Le caratteristiche dei singoli patti mostrano, inoltre, un utilizzo del Regolamento specialmente negli interventi che riguardano le piccole aree verdi come giardini di quartiere, sostenute da un aiuto finanziario da parte dell’amministrazione municipale. Il processo di istruttoria e approvazione dei patti è stato generalmente seguito dal personale amministrativo anche se la presenza dei politici locali è comunque rilevabile.

3.5 La ricerca: introduzione metodologica

Secondo i dati pubblicati sul sito di Labsus a giugno 2019, l’elenco dei comuni che hanno approvato il Regolamento ammonta a 199 municipalità. Questo dato è stato sottoposto ad una verifica effettuata mediante ricognizione nelle sezioni di Amministrazione Trasparenti dei siti istituzionali dei comuni e dell’Albo Pretorio Online e i Regolamenti effettivamente approvati risultano 191. Escludendo i 5 comuni con meno di 1000 abitanti che hanno adottato il Regolamento, la ratio rispetto ai comuni italiani con

più di 1000 abitanti è il 4,2%. La discrepanza con i dati di Labsus comprende anche tre comuni (Sondrio, Oriolo Romano e Gussago) che hanno approvato una tipologia di Regolamento che non è assimilabile all'amministrazione condivisa in quanto si limita a riconoscere e istituzionalizzare la possibilità per cittadini e associazioni, di svolgere attività di volontariato civico se iscritti in un apposito registro. La ricerca, in questa fase, ha raccolto ed elaborato i dati relativi ai comuni adottanti, riportandone l'ubicazione e la dimensione, la data di approvazione del Regolamento, il numero dei patti approvati (verificati tramite le determinazioni dirigenziali e gli atti di indirizzo politico corrispondenti), il colore politico dei comuni all'epoca dell'approvazione del Regolamento, il colore politico attuale con data di insediamento dell'amministrazione corrente. Nei paragrafi successivi i dati raccolti saranno illustrati con l'ausilio di grafici. La diffusione del Regolamento è stata analizzata attraverso due variabili principali: quella geografica, che ha suddiviso i comuni adottanti in 5 macro-aree e quella legata alle dimensioni del contesto urbano. Queste due variabili consentono di confrontare la diffusione su due assi paralleli al fine di ipotizzare dei *pattern* relativi alla probabilità di successo dell'adozione del Regolamento e che forniscano quindi indirettamente dei dati relativi alle variabili che rendono questo strumento di *policy* adeguato al contesto. I dati sono stati aggiornati a giugno 2019 attraverso una ricognizione dei siti web istituzionali e, ove non fosse stato possibile desumere informazioni, attraverso il contatto diretto degli uffici comunali. I dati relativi al colore politico delle amministrazioni dei comuni adottanti e delle amministrazioni in corso hanno fornito informazioni sull'appartenenza politica delle amministrazioni che hanno scelto di adottare il Regolamento. È stata inoltre registrata la presenza di elezioni successive all'adozione del Regolamento e questo ha reso possibile considerare la continuità politica. L'elemento del consenso politico, indirettamente, è un indice di *out come* relativo al gradimento da parte della popolazione

dell'azione di governo dell'amministrazione in carica. Ovviamente i fattori che determinano il consenso politico sono molteplici e non riconducibili all'adozione del Regolamento. Questo dato è stato comunque considerato in ragione della ipotizzata capacità di generare un aumento della democrazia sostanziale e quindi del benessere sociale che è attribuita al Regolamento e alle *policy* che incentivano la collaborazione e la gestione condivisa dalle teorie della *governance* collaborativa e della amministrazione condivisa. La presenza di questi fattori, difficilmente indicizzabili, è stata quindi indirettamente desunta attraverso il consenso espresso tramite gli strumenti della democrazia rappresentativa nei confronti delle amministrazioni adottanti il Regolamento. Il colore politico è stato raggruppato in quattro macrocategorie: sinistra e centrosinistra, destra e centrodestra, Movimento 5 Stelle e liste civiche. Dai dati pubblicati su Comuniverso, la banca dati e motore di ricerca per i comuni italiani nata su iniziativa dell'Anci, su 7.913 comuni, 6711 hanno un sindaco eletto nelle liste civiche a giugno 2019. In realtà le liste civiche sono spesso collegate a formazioni politiche nazionali o idealmente situate nelle macroaree sopra indicate. A questo proposito è stata verificata, ove possibile, l'ispirazione delle liste civiche e dei candidati sindaci corrispondenti a delle correnti politiche nazionali al fine di stabilirne la collocazione. Ove questo non sia stato possibile oppure ove la collocazione non fosse sufficientemente chiara, i comuni sono stati attribuiti all'area civica. È necessario inoltre ribadire che il consenso politico locale subisce delle dirette ripercussioni determinate dall'orientamento di voto nazionale come ad esempio dimostrato dal comportamento elettorale nell'anno 2014 dove il Partito Democratico superò il 40% alle elezioni europee e il centrosinistra (come PD e coalizioni) era arrivato a governare il 67% dei comuni italiani (Piazza, 2016). Nel 2019, con il Partito Democratico al 22,7% alle elezioni per il Parlamento Europeo, i comuni amministrati dal centrosinistra si sono ridotti al 5,5% (Comuniverso, 2019). Questo cambio di

orientamento politico generale ha sicuramente interessato le sorti delle amministrazioni che hanno adottato e applicato il Regolamento e costituisce una limitazione della ricerca. Esso però fornisce in ogni caso delle informazioni riguardo alla capacità delle *policy* collaborative di modificare e orientare i comportamenti elettorali.

3.5.1 La diffusione del Regolamento 2019: geografia e dimensione urbana

Una prima analisi è stata indirizzata alla diffusione del Regolamento per area geografica (fig. 16). L'Italia è stata suddivisa in cinque macroaree: Nord Est (Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Veneto), Nord Ovest (Lombardia, Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta), Centro (Lazio, Toscana, Umbria, Marche), Sud (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Basilicata) e Isole (Sicilia e Sardegna). Le aree non sono omogenee dal punto di vista della popolazione residente che è concentrata in maggior misura nelle regioni del Nord Ovest, seguite dal Sud, Centro, Nord Est e Isole.

	Nord Est	Nord Ovest	Centro	Sud	Isole
Popolazione	11.564.000	16.137.000	12.000.000	14.000.000	6.600.000
Numero di comuni	1397	2996	971	1783	767

I dati raccolti riportano che i comuni del Nord Est che hanno adottato il Regolamento a giugno 2019 sono 29, del Nord Ovest 42, del centro 51, del Sud 48 e delle Isole 21. Questi dati, confrontati con quelli risalenti ad aprile 2017 contenuti nel Rapporto Labsus, mostrano, a fronte di un aumento complessivo del numero delle adozioni pari al

46,5%, la crescita dei comuni del Sud e delle Isole e il calo nelle regioni del Nord Ovest, nonostante queste siano state interessate da specifici progetti di diffusione dei temi dell'amministrazione condivisa (i già citati progetti di Labsus in Lombardia e Piemonte). Anche le regioni del Nord Est hanno registrato un calo relativo rispetto al 2017 (-3%) ma il calo più importante è riscontrato al Centro (-7%). I punti percentuali persi al centro e al nord sono stati redistribuiti al Sud (+8%) e alle Isole (+6%)

COMUNI CON REGOLAMENTO PER AREA GEOGRAFICA 2019

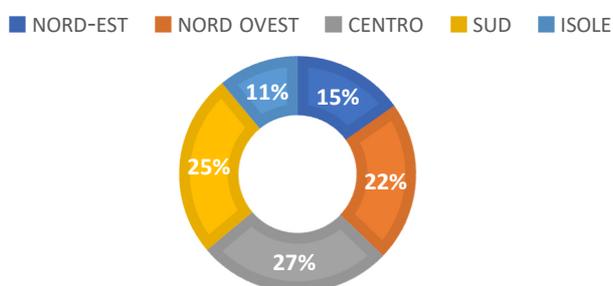


Figura 16 - Comuni con Regolamento per area geografica.

È stata analizzata, inoltre, la distribuzione geografica dei comuni che hanno sottoscritto almeno un patto (fig. 17) e dei comuni che non ne hanno sottoscritto nessuno (fig.18). In numeri assoluti, i comuni che hanno sottoscritto patti sono stati 27 al centro, 20 nel Nord Ovest, 19 nel Nord Est, Sud 18 e Isole 18. I comuni che hanno lasciato il Regolamento silente sono stati al Sud 30, al centro 23, nel Nord Ovest 22, nelle Isole 15 e nel Nord Est 10. Mentre la distribuzione geografica dei comuni che hanno sottoscritto patti è omogenea e non presenta rilevanti differenze sul territorio nazionale fatta eccezione di una concentrazione di patti al centro, i comuni che non hanno sottoscritto patti si concentrano principalmente nel Meridione (30%), seguito dal Centro (23%) e dal Nord Ovest (22%).

	Nord Est	Nord Ovest	Centro	Sud	Isole
Patti > 1	19	20	27	18	18
Senza patti	10	22	23	30	15

DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA COMUNI CON PATTI

■ NORD EST ■ NORD OVEST
■ CENTRO ■ SUD
■ ISOLE

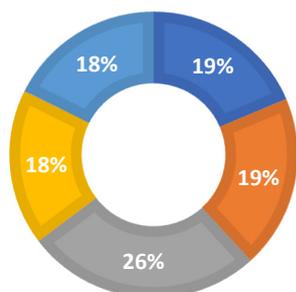


Figura 18 - Distribuzione geografica comuni con patti.

DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA COMUNI SENZA PATTI

■ NORD EST ■ NORD OVEST
■ CENTRO ■ SUD
■ ISOLE

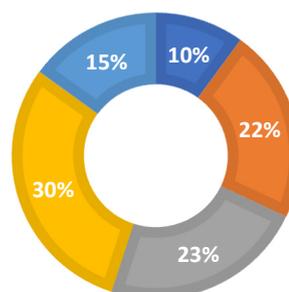


Figura 17 - Distribuzione geografica comuni senza patti.

Il rapporto tra il numero dei comuni che hanno adottato il Regolamento e il numero di quelli che lo hanno adottato senza riuscire ad utilizzarlo stipulando patti, rappresenta l'indice di fallimento, espresso in punti percentuali. Essendo un rapporto, ha il pregio di essere indipendente dalla differente numerosità del campione nelle varie regioni. Sul dato è stato stimato un margine di errore indicativo delle fluttuazioni statistiche attese in base alla rilevanza numerica del campione di riferimento, calcolato sulla base della statistica binomiale. Questa relazione, analizzata su base geografica (fig. 19) mostra che nelle Isole il 71% dei comuni che adottano il Regolamento non lo utilizza effettivamente, con un margine di oscillazione del 10%. Segue il Sud con il 63% con

oscillazione del 7%, il Nord Ovest con il 52% ed oscillazione dell'8%, il Centro con il 47% e oscillazione del 7% e il Nord Est con il 34% ed oscillazione del 9%.

	Nord Est	Nord Ovest	Centro	Sud	Isole
% fallimento	34±9	52±8	47±7	63±7	71±10

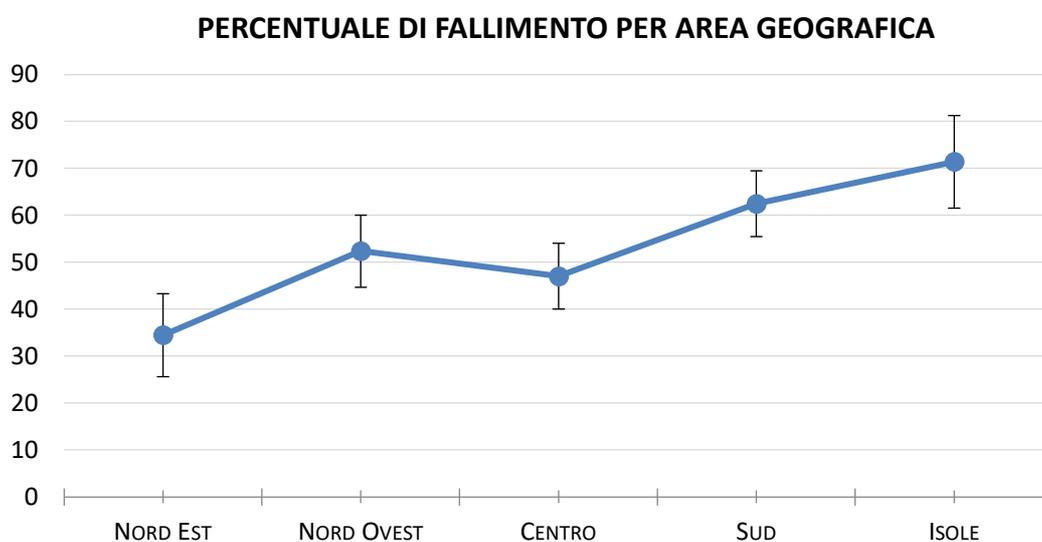


Figura 19 - Percentuale di fallimento per area geografica

Questo dato mostra una tendenza che diviene ancora più evidente soprattutto se le macroaree vengono ulteriormente raggruppate. L'indice di fallimento decresce con la latitudine e, mentre al Sud si attesta al 65%, al Centro cala al 52% e al Nord si riduce al 45%.

	Nord	Centro	Sud+ Isole
% fallimento	45±6	52±8	65±6

La significatività statistica di questo risultato permette di escludere con un livello di confidenza del 99.7% che l'indice di fallimento sia omogeneo nelle tre macroaree del nostro Paese.

I comuni regolamentati sono stati analizzati, inoltre, per dimensione. Sono state stabilite delle fasce di popolazione in coerenza con quelle utilizzate da Labsus nel rapporto 2017 al fine di rendere il dato confrontabile.

Dimensioni comune	<=1000	1001–2000	2001–5000	5001-20000	20001 – 50000	>50000
Regolamenti	5	8	26	55	45	52
Patti >1	0	2	9	23	25	31
Senza patti	5	6	17	32	20	21

L'elaborazione grafica della figura 20 mostra una relazione direttamente proporzionale tra il numero dei comuni che hanno adottato il Regolamento e la loro dimensione per cui il numero dei comuni adottanti cresce con l'aumentare della popolazione dei centri urbani.

COMUNI REGOLAMENTATI PER DIMENSIONE

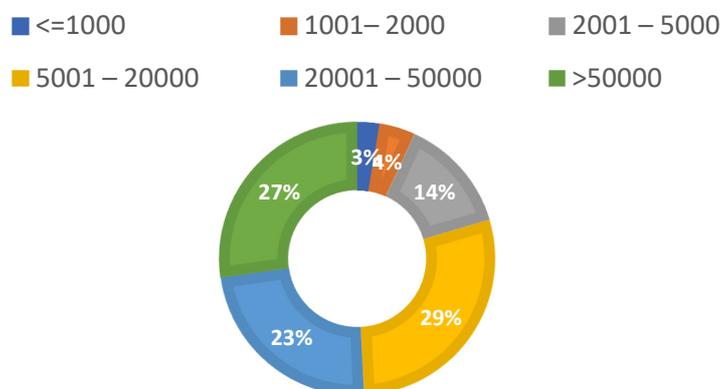


Figura 20 - Comuni regolamentati per dimensione

La distribuzione dei comuni che hanno effettivamente utilizzato il Regolamento sottoscrivendo patti, segue un *pattern* simile al precedente (fig. 21). I comuni che hanno maggiormente utilizzato il Regolamento sono quelli che superano i 50.000 abitanti (34%) seguiti da quelli tra 20001 e 50000 (28%), tra i 5000 e i 20000 abitanti (26%), 2001 e 5000 (10%), 1001 e 2000 (2%) e sotto i 1000 (0%).

Riguardo all'incidenza sul totale dei comuni senza patti, l'elaborazione grafica (fig. 22) mostra che, sul totale, i comuni senza patti si concentrano maggiormente nella fascia 5001-20000 (31%), seguita da quella delle grandi città oltre i 50000 (21%), da quelle medio grandi da 20001-50000 (20%) e da quelle medio piccole 2001-5000 (17%). I comuni piccoli tra i 1001 e 2000 abitanti sono il 6% del totale mentre quelli piccolissimi con meno di 1000 residenti il 5%.

COMUNI SENZA PATTI PER DIMENSIONI

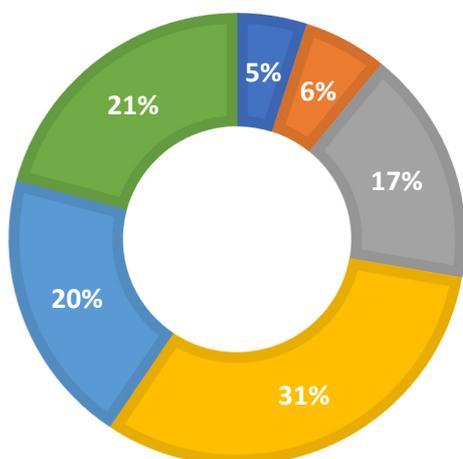


Figura 22 - Comuni senza patti per dimensioni.

COMUNI CON PATTI PER DIMENSIONI

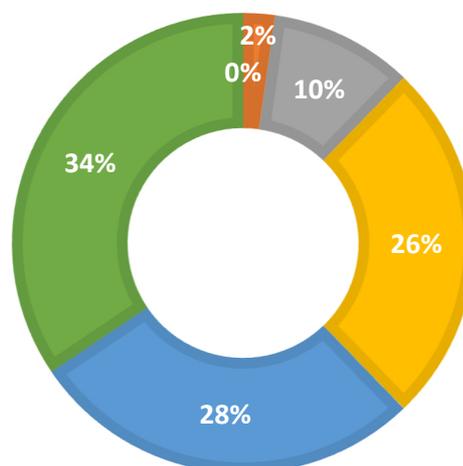


Figura 21 - Comuni con patti per dimensioni.

È stata calcolata la correlazione tra quanti comuni hanno adottato il Regolamento sulla base del campione di riferimento anche in base alla dimensione. I dati sono visibili alla tabella seguente (figura 23). L'indice di fallimento del 100% dei comuni sotto i 1000 abitanti ha una salienza statistica molto limitata a causa dell'esiguità del campione (solo 5 comuni).

	<=1000	1001-2000	2001-5000	5001-20000	20001-50000	>50000
% fallimento	100±45	75±15	65±9	58±7	44±7	40±7

Si osserva (fig. 23) che con il crescere della dimensione del comune, aumenta la probabilità di successo dell'applicazione del Regolamento. La significatività statistica di questa osservazione permette di escludere che l'indice di fallimento sia indipendente dalla dimensione del comune con un livello di confidenza del 95%.

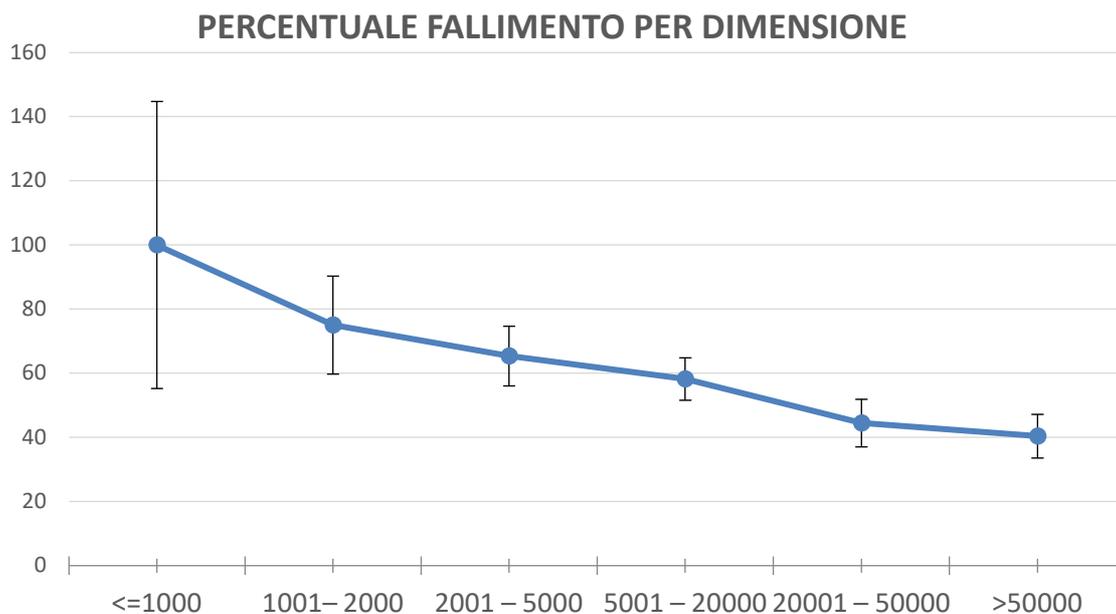


Figura 23 - Indice di fallimento per dimensione.

3.5.2 Il contesto politico: analisi del colore delle amministrazioni

In questo paragrafo verranno esposti ed analizzati i dati relativi al colore politico delle amministrazioni che hanno approvato il Regolamento. I primi dati riguardano il colore politico delle amministrazioni che hanno adottato il Regolamento. Sono state registrate le date di approvazione in ogni comune adottante e sono state collegate al colore dell'amministrazione in carica all'epoca. Quello che emerge è una netta preponderanza delle amministrazioni di centrosinistra (73%) seguita, a forte distanza, dalle amministrazioni di destra (14%), civiche (7%) e del Movimento 5 Stelle (6%). Anche se questi dati riguardanti un campione ridotto e selezionato non sono identici alle statistiche

elettorali nazionali, riflettono il trend dei principali partiti politici dal 2014 al 2018 che vedono una netta preponderanza, in costante calo, del centrosinistra. Nei dati della ricerca, inoltre, la quota liste civiche, nominalmente preponderante nelle statistiche nazionali, è stata smembrata attraverso la loro attribuzione al colore politico a cui sono state ispirate. Nella tabella a seguire sono contenuti i dati assoluti mentre nel grafico (fig. 24) sono rappresentati in percentuale.

CSN	CDX	M5S	CIVICO
140	27	11	13

Successivamente è stato analizzato il colore politico dei comuni che hanno adottato il Regolamento senza effettivamente utilizzarlo (fig. 25). I dati rilevati mostrano una sostanziale affinità con i dati sulle amministrazioni adottanti come a indicare che chi adotta maggiormente il Regolamento è più incline a incorrere nelle difficoltà della sua applicazione.

CSN	CDX	M5S	CIVICO
72	15	6	8

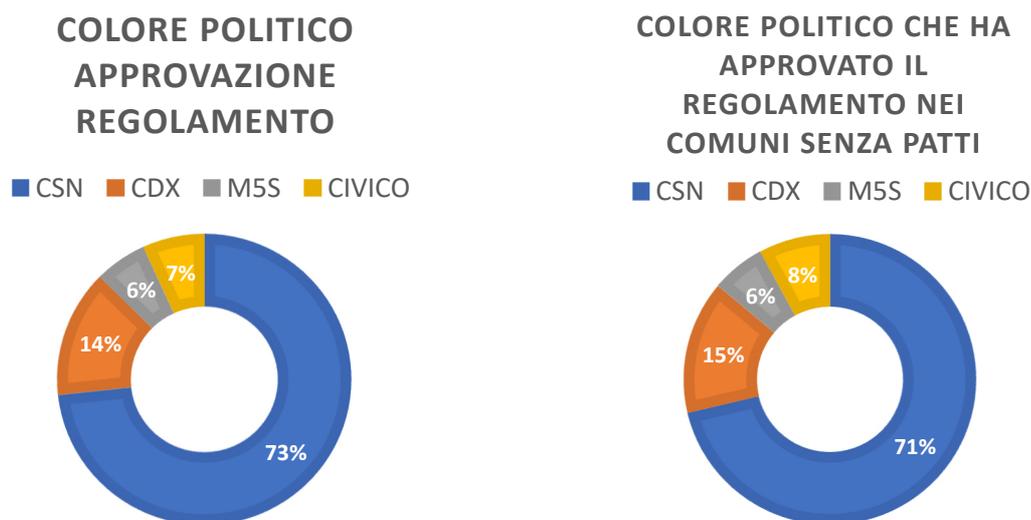


Figura 25 - Colore politico approvazione Regolamento.

Figura 24 - Colore politico al momento dell'approvazione nei comuni senza patti

Questi dati sono confermati dall'analisi dell'indice di fallimento calcolato, come in precedenza, attraverso la correlazione tra le amministrazioni che non sono riuscite a sottoscrivere patti e il loro colore politico (fig. 26). Infatti, a fronte di un margine di errore più ampio per i colori politici meno rappresentati, la distribuzione della probabilità di fallire nell'utilizzo del Regolamento è distribuita in modo equo tra tutte le aree politiche. Anche aggregando i dati delle amministrazioni non di centrosinistra, la situazione rimane invariata. Pur essendo il Regolamento uno strumento di *policy* adottato in preponderanza da amministrazioni di centro-sinistra, non vi è evidenza statistica che questo tipo di amministrazione sia più virtuosa delle altre nella sua applicazione.

CSN	CDX	M5S	CIVICO	non CSN
51±4	56±10	55±15	62±13	57±7

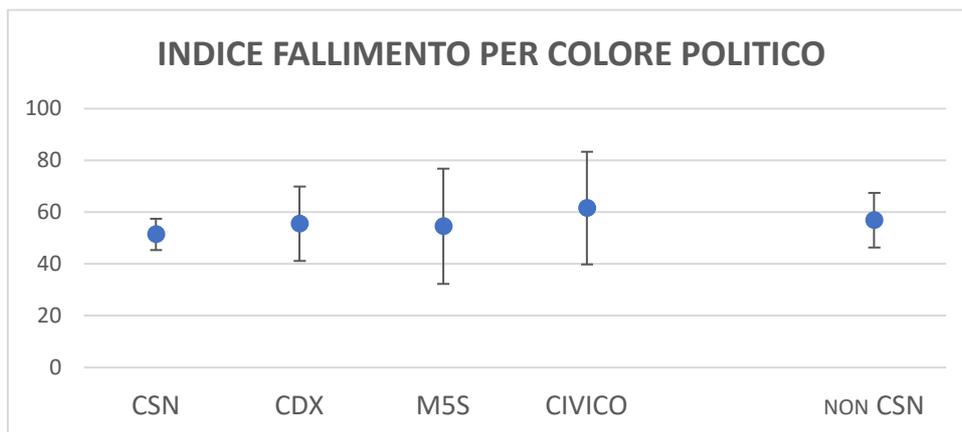


Figura 26 - Indice di fallimento per colore politico

L'ultima analisi che è stata effettuata riguarda la relazione tra l'adozione e l'utilizzo del Regolamento e il consenso politico. Questo è indicato dalla continuità di colore politico dell'amministrazione, indipendentemente dalla ricandidatura del sindaco uscente. Sono stati considerati solo i comuni che hanno avuto un cambio di amministrazione dopo l'adozione del Regolamento, per un totale di 135 su 191. La tabella e il grafico (fig. 27) a seguire riportano i dati relativi ai comuni che hanno adottato il Regolamento.

Continuità	Discontinuità		Totale
62 ± 6	73 ± 6		135
46% ± 4%	54% ± 4%	Percentuale	100%

CONTINUITÀ POLITICA DEI COMUNI CON REGOLAMENTO

■ CONTINUITÀ ■ DISCONTINUITÀ

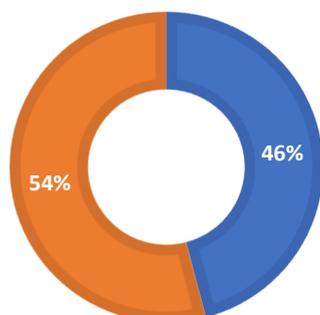


Figura 27 - Continuità politica dei Comuni con Regolamento.

Emerge quindi una sostanziale omogeneità nella continuità e discontinuità delle amministrazioni che hanno adottato il Regolamento, con una leggera propensione alla discontinuità (54% ± 4%). L'analisi successiva (fig. 28) è stata riservata ai comuni, 69 su 135, che hanno stipulato almeno un patto di collaborazione.

Continuità	Discontinuità		Totale
30 ± 4	39 ± 4		69
43% ± 6%	57% ± 6%	Percentuale	100%

In questo caso la tendenza alla discontinuità diventa più accentuata, a fronte di una fluttuazione più ampia a causa della riduzione del campione. Nelle analisi a seguire è stata calcolata la propensione alla continuità dei comuni che sono stati particolarmente virtuosi nell'applicazione del Regolamento, stipulando fino a 3 (fig.29) o almeno 4 patti (fig. 30). Questa selezione ha permesso di escludere tutti i casi in cui l'applicazione del Regolamento sia stata sporadica o occasionale. Il totale dei comuni ammonta a 36 su 135.

In questo caso si conferma il trend che vede una leggera correlazione negativa tra una più intensa applicazione del Regolamento e il consenso elettorale.

Continuità	Discontinuità		Totale
14 ± 3	22 ± 3		36
39% ± 8%	61% ± 8%	Percentuale	100%

Il campione complementare è rappresentato dai 99 comuni che hanno stipulato meno di 4 patti, mostrando continuità in 48 casi e discontinuità in 51 casi, ovvero una situazione di sostanziale simmetria nell'esito politico elettorale.

CONTINUITÀ POLITICA DEI COMUNI CON PATTI

■ CONTINUITÀ ■ DISCONTINUITÀ

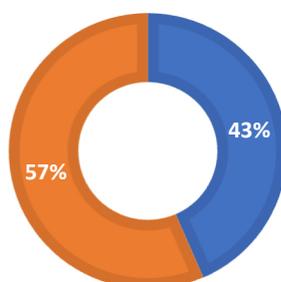
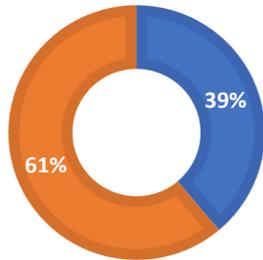


Figura 28 - Continuità politica dei comuni con patti.

CONTINUITÀ POLITICA DEI COMUNI CON PATTI >3

■ CONTINUITÀ ■ DISCONTINUITÀ



CONTINUITÀ POLITICA DEI COMUNI CON PATTI <4

■ CONTINUITÀ ■ DISCONTINUITÀ

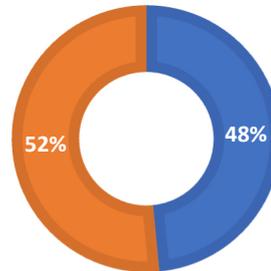


Figura 30 - Continuità politica dei comuni con patti <3.

Figura 29 - Continuità politica dei comuni con patti >4

Un'ultima analisi è stata dedicata a monitorare la continuità politica dei comuni che non hanno stipulato alcun patto (fig. 31). In questo caso, su un totale di 66, si ristabilisce una situazione di semi-parità.

Continuità	Discontinuità	Totale
32	34	66
48%±6%	52%±6%	100%

CONTINUITÀ POLITICA DEI COMUNI SENZA PATTI

■ CONTINUITÀ ■ DISCONTINUITÀ

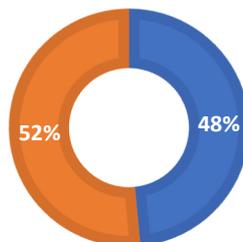


Figura 31 - Continuità politica dei comuni senza patti.

3.6 Conclusioni

In conclusione, è possibile affermare che, a fronte di una distribuzione geografica relativamente omogenea delle adozioni del Regolamento, i comuni che sono stati in grado di utilizzarlo effettivamente sono situati in misura maggiore al Nord e in misura minore al Sud. Inoltre, al Sud il 65% delle amministrazioni municipali hanno adottato il Regolamento senza effettivamente utilizzarlo e mentre il dato si attesta al 52% al Centro e al 45% al Nord. La stessa analisi ripetuta sulla base della dimensione dei comuni mostra una tendenza ad approvare e ad utilizzare il Regolamento che cresce con la dimensione del comune. Comuni più grandi hanno un indice di fallimento minore mentre nessuno dei comuni molto piccoli che ha adottato il Regolamento è stato in grado di utilizzarlo stipulando patti di collaborazione. Questi elementi possono indurre alla considerazione che in presenza di un maggiore capitale sociale di tipo *bridging* e *linking* (Putnam, 1993) il Regolamento ha maggiori probabilità di diffusione e applicazione. Infatti, i dati geografici sono coerenti con la classifica della presenza di questi due aspetti strutturali del capitale sociale rilevata da Sabatini che vedono ai primi posti per presenza di capitale *bridging* e *linking* le regioni del nord-est e agli ultimi quelle meridionali e insulari (Sabatini, 2009). Lo studio di Sabatini conferma le conclusioni a cui era giunto Robert Putnam circa vent'anni prima in *Making Democracy Work*, dove attribuiva alla presenza di associazioni e di contatti interpersonali tra vicini e conoscenti, un ruolo importante nel funzionamento della democrazia locale e nell'accrescimento del senso di fiducia. Il rapporto tra associazionismo, relazionalità e efficienza della democrazia e della burocrazia aveva però per Putnam una relazione circolare in quanto la presenza di un fattore condizionava l'esistenza dell'altro. Le regioni meridionali, invece, contraddistinte principalmente da capitale sociale di tipo *bonding* (Putnam, 1993) sono collegate ad un

minore livello di efficienza del governo locale e ad un ritiro dalla dimensione collettiva più ampia in favore delle ristrette cerchie familiari, come già evidenziato nello studio di Banfield in cui veniva teorizzato il costrutto del familismo amorale come causa ma anche conseguenza del mancato sviluppo economico e sociale (Banfield, 1958). Questo elemento può fornire una possibile spiegazione anche per il fallimento dell'applicazione del Regolamento nei contesti urbani di dimensioni minori dove la presenza di servizi pubblici e quindi di possibilità di interazione sono più scarse. Negli ultimi anni, i comuni italiani sotto i 5000 abitanti sono stati progressivamente ed incessantemente svuotati di personale amministrativo, rendendo più difficile il mantenimento degli standard di efficienza e servizi dei comuni maggiori. Nel grafico a seguire (fig. 32), basato sul Rapporto sul personale Ifel anni 2012-14 e sulle elaborazioni di Antonello Picucci su dati Mef per gli anni 2015-16¹⁸, è mostrata la riduzione del personale amministrativo comunale dal 2012 al 2017. È evidente la maggiore incidenza della riduzione del personale sui comuni più piccoli, anche in virtù dalla legge 78/2010 che obbligava i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenenti a comunità montane a esercitare in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali.

¹⁸ LaVoce.info – “*Via l’obbligo, ma per i piccoli comuni l’unione fa la forza*” di Giovanni Xilo (ultima consultazione: 16 gennaio 2020) - <https://www.lavoce.info/archives/57570/via-lobligo-ma-per-i-piccoli-comuni-lunione-fa-la-forza/>

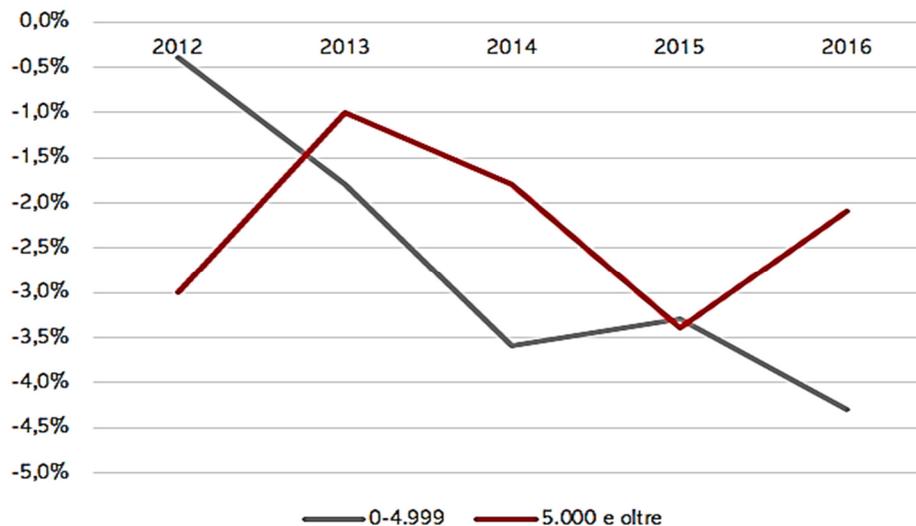


Figura 32 - Andamento del numero del personale amministrativo nei comuni italiani (dati Rapporto sul personale Ifel 2012-14 e elaborazioni di A. Picucci su dati Mef 2015-16).

Questa ipotesi è stata verificata empiricamente da Rothstein in uno studio sulla fiducia e il capitale sociale nei paesi scandinavi dove emergeva la correlazione tra propensione individuale a comportarsi in modo cooperativo il funzionamento delle istituzioni pubbliche del welfare state (Rothstein, 1998). La scarsità di servizi al cittadino incide sul benessere della comunità e dei singoli in misura maggiore della presenza delle organizzazioni di volontariato e ai *network* informali di relazioni interpersonali per cui “la credibilità di tali istituzioni dello Stato sociale gioca pertanto un ruolo fondamentale nella percezione individuale della società circostante nella determinazione della probabilità degli atteggiamenti cooperativi” (Sabatini, 2009). I dati mostrano inoltre che l’adozione del Regolamento e la sua applicazione non possono essere considerati elementi significativi nel consolidamento del consenso elettorale e registrano una leggera tendenza (sebbene statisticamente non molto significativa) al decremento del consenso a fronte dell’applicazione, anche più virtuosa, del Regolamento.

Capitolo 4. Casi di studio del Regolamento

4.1 Le domande di ricerca: posta in gioco e stili di policy

In questo capitolo sarà presentata una collezione di studi di caso che riguarda tre città in cui è stato approvato il Regolamento. Nella ricerca saranno analizzate le motivazioni degli attori che hanno operato per introduzione del Regolamento e, attraverso l'analisi delle relazioni intercorse tra essi nel processo di approvazione, si ricostruirà lo stile di *policy* di ciascun caso.

Secondo Robert Yin, lo studio di caso ha la caratteristica di esaminare il fenomeno nel suo contesto reale specialmente quando un fenomeno e il suo contesto non sono chiaramente distinguibili (Yin, 1981). La collezione di casi di studio decisionali consente di aggiungere alla ricerca la dimensione comparativa. In questa strategia di indagine, utilizzata per primo da Peter Hall nell'analisi di sette esempi di pianificazione differenti tra loro attraverso il comportamento degli attori, è possibile sia mettere in luce specifici aspetti delle decisioni di *policy* sia indagare il rapporto tra *polity*, *politics* e *policy* che talvolta si discosta dalla rappresentazione correntemente percepita o prescritta teoricamente (Hall, 1982). La relazione tra questi tre aspetti della vita pubblica origina infatti il *policy style* (J. Richardson, Gustafsson, & Jordan, 1982) che, una volta indagato attraverso la ricerca empirica, può dare conto se e in che misura i modelli elaborati in letteratura descrivano o siano adattabili alle caratteristiche di un sistema politico, locale o nazionale (Dente, p.195). Lo stile di *policy* caratterizza i sistemi di *decision making* in base alle specifiche procedure adottate per le decisioni collettive e può essere fondato sulla collaborazione, negoziazione o coordinamento positivo. Come osserva Hall, i valori normativi riguardo ad un processo di *policy* (decisionale o esecutivo) possono essere

anche molto distanti dal comportamento reale. Ad esempio, in Gran Bretagna, dove è molto diffuso uno stile partecipativo e consultivo, talvolta il coinvolgimento dei cittadini e dei gruppi di interesse è stato utilizzato come un distrattore e non ha evitato che le decisioni fossero prese da una cerchia ristretta di attori. Altre volte, continua Hall, il conflitto e la contraddizione possono verificarsi anche all'interno di valori normativi stessi, come ad esempio la contraddizione tra il valore della condivisione e dell'inclusione e la de-normativizzazione e quindi l'apertura ad interessi privati. L'analisi delle motivazioni degli attori è utile per determinare la posta giocata nell'approvazione del Regolamento e metterla in relazione con i valori prescritti dalle teorie dell'amministrazione condivisa e della *governance* collaborativa che implicano la condivisione, l'allargamento della democrazia e l'aumento di capitale sociale. Per Lowi il comportamento degli attori può cambiare in base al tipo di *policy* (*policy determines politics*) e il contenuto della decisione condiziona il tipo di attori che saranno coinvolti. In base allo schema di Lowi (fig. 33) il Regolamento è considerato un tipo di politica costituente poiché è indirizzato a modificare l'ambiente delle azioni più che le azioni individuali e non è di tipo coercitivo (come attesta il richiamo alla natura non autoritativa dei patti di collaborazione presente nelle prime edizioni del Regolamento) (Lowi, 1999).

		Applicabilità coercizione	
		All'azione individuale	All'ambiente dell'azione
Probabilità coercizione	Remota (dispensare)	Politiche distributive	Politiche costituenti
	Immediata (proibire)	Politiche regolative	Politiche redistributive

Figura 33 - Tipi di politiche secondo lo schema analitico di Lowi (1972) Fonte: Dente B. (2011).

Tentando di operationalizzare lo schema analitico di Lowi, è possibile affermare che il Regolamento, a causa delle sue caratteristiche di politica costituente, ha determinato i tipi di attori (che sono generalmente politici e personale amministrativo), il luogo decisionale (che è l'arena politica e amministrativa, nel nostro caso il consiglio, le commissioni e la giunta comunale), e il tipo di interazione, che di norma dovrebbe essere non conflittuale a causa della remota possibilità di coercizione e dal fatto che i partecipanti al processo sono gli stessi destinatari delle decisioni. Per verificare le prescrizioni di Lowi è quindi utile indagare il contenuto delle poste giocate dagli attori per comprendere il loro comportamento alla luce dei costi e benefici da essi percepiti nella decisione di approvare il Regolamento. Quindi è fondamentale determinare la reale posta in gioco messa in campo, che a sua volta determina il ruolo degli attori, al fine di comprendere se essi stavano condividendo degli obiettivi di contenuto e di processo coerenti con una *policy* di amministrazione condivisa o *governance* collaborativa. Bisogna ribadire che i casi selezionati sono stati tutti di successo per quanto riguarda l'approvazione ma hanno avuto differenti esiti riguardo all'applicazione. Determinare la posta in gioco è quindi utile per ricostruire le condizioni che hanno causato il maggiore o minore successo della *policy* in termini di *out put* (misurabile in termini di numero dei patti di collaborazione approvati) e non di *out come* (il cui tentativo di misurazione è stato fatto tramite il rilevamento del consenso politico nei casi esaminati nel capitolo 3). Per determinare la posta in gioco e le sue eventuali trasformazioni durante l'azione, è necessario valutare la concentrazione di costi e benefici che ha mosso gli attori, nella loro percezione e nella realtà. Per rispondere in modo efficace alla domanda sulla posta, gli attori devono essere quindi considerati in base al tipo, che ne determina la razionalità di azione e la possibilità di intervento nel processo sulla base delle risorse a loro disposizione e in base al ruolo che hanno rivestito all'interno del processo decisionale. Il Regolamento,

secondo la classificazione di Wilson, nelle sue ideali intenzioni, può essere classificato come una *policy* che diffonde costi e benefici su un'ampia platea di soggetti (Wilson, 1973). Questo lo caratterizza come un tipo di *policy* a basso livello di conflittualità e ciò può essere verificato dall'analisi del processo politico consiliare di approvazione in cui, generalmente nei casi descritti, ma confermati dal riscontro nazionale, il testo viene approvato quasi sempre all'unanimità con zero voti contrari e qualche astensione. Nella dimensione virtuosa prescritta dalle teorie collaborative, il gioco che si realizza sembrerebbe essere a somma positiva in cui, a dispetto delle asserzioni per cui non esiste un *free lunch* e che esiste sempre qualcuno che dovrà pagare per la soluzione di un problema collettivo, è possibile realizzare una convergenza tra obiettivi di contenuto (adottare il Regolamento, liberare le "energie civiche", semplificare il rapporto amministrazione/cittadini) e di processo (ottenere consenso politico e mostrarsi innovativi o capaci di affermarsi in dinamiche di potere interno). La capacità di realizzare questa collaborazione pura è da verificare attraverso la razionalità di azione degli attori coinvolti, cioè la pluralità di utilità attese e di tipi di obiettivi perseguiti (Dente, 2011). Considerata la dimensione non esecutiva ma legislativa dell'oggetto analizzato, cioè il processo di approvazione del Regolamento, è necessario che essa si ponga in relazione con l'esito della sua applicazione nei casi di studio, misurabile attraverso il numero di patti di collaborazione approvati.

Le domande di ricerca sono quindi:

- I promotori e i registi dell'approvazione del Regolamento hanno agito per motivazioni di contenuto e di processo coerenti con i valori dell'amministrazione condivisa e della *governance* collaborativa?
- Quale tipo di interazione ha prevalso nel processo di approvazione del Regolamento?

Per la prima domanda è stato necessario ricostruire le poste in gioco degli attori. Per determinare le poste è stato necessario cercare di comprendere gli obiettivi degli attori che potevano essere di contenuto e di processo. Per questa operazione sono stati individuati tre ambiti che riguardano: il tipo di problemi a cui il Regolamento avrebbe potuto portare una risposta nella percezione degli attori, il livello di consapevolezza teorica riguardo l'amministrazione condivisa e la *governance* collaborativa, di quali tipi di vantaggi essi pensavano di beneficiare tramite l'approvazione del Regolamento. Per quanto riguarda la seconda domanda in cui si è cercato di determinare lo stile di *policy* del processo, gli ambiti individuati sono: il livello di conflittualità del processo di approvazione e la convergenza degli interessi degli attori in un gioco a somma positiva, negativa o zero.

Il tipo di analisi si ispira in parte all'analisi dei processi decisionali illustrata da Bruno Dente ne "Le decisioni di *policy*". Per Dente, l'analisi dei processi decisionali è un tipo di analisi delle politiche pubbliche incentrata su "un fenomeno (il processo decisionale) nel quale gli elementi di base sono gli attori, le loro risorse e le loro strategie, il contenuto della decisione, la modalità di interazione e il contesto decisionale". Lo schema analitico da lui proposto è una sintesi di diversi approcci che derivano dal paradigma induttivo/descrittivo della *public policy analysis* che si basa su una visione di tipo pluralista della democrazia in cui la capacità decisionale e il potere sono distribuiti tra diversi attori (Dahl, 1961). Nella classificazione proposta da Dente, i tipi di attori possono essere di tipo politico, burocratico, portatori di interessi speciali o generali o esperti. I ruoli da essi giocati sono invece condizionati dagli obiettivi di processo o di contenuto. Tra essi sono: il promotore che ha essenzialmente obiettivi di contenuto; il regista che ha obiettivi di contenuto e processo, il *gatekeeper* (che possiede potere legale di veto e di agenda) e l'eventuale mediatore che hanno obiettivi di solo processo, gli

oppositori e gli alleati che possono avere obiettivi misti. Mentre la prima domanda insiste sugli obiettivi degli attori, la seconda si concentra sulle relazioni tra essi. Per identificare le dinamiche di relazione verificatesi, si è fatto riferimento alle possibili situazioni decisionali identificate da Scharpf in *Games real actor play* dove applica la teoria dei giochi alla ricerca sulle politiche pubbliche riassunte nella figura 34 (Scharpf, 1997). Per Scharpf le modalità di interazione sono essenzialmente quattro e sono caratterizzate dalla maggiore o minore propensione alla creazione di valore (quindi al contenuto della *policy*, nel nostro caso) e di ripartizione dei costi o benefici tra i partecipanti (quindi tornaconto politico, soluzione di problemi contingenti, varie ricompense).

La *governance* collaborativa e l'amministrazione condivisa dovrebbero prevedere situazioni di coordinamento positivo o di collaborazione.

		Salienza della dimensione distributiva	
		Bassa	Alta
Salienza della costruzione di valore	Bassa	Coordinamento negativo	Contrattazione
	Alta	Collaborazione	Coordinamento positivo

Figura 34 - Situazioni decisionali secondo lo schema di Scharpf (1997) Fonte: Dente B. (2011).

4.2 La metodologia della raccolta dati e i tre casi di studio

Per rispondere alle domande è stata svolta una ricerca empirica che ha analizzato il processo di approvazione del Regolamento in tre diversi comuni italiani. Le città sono state selezionate come appartenenti alla fascia delle città con un grande numero di abitanti. La collocazione geografica è eterogenea come anche gli esiti di applicazione del

Regolamento in termini di patti sottoscritti. La tecnica utilizzata per reperire le informazioni presso gli attori è l'intervista semi-strutturata che, grazie al medio livello di standardizzazione e direttività, ha consentito di registrare osservazioni personali e considerazioni utili a determinare il tipo di coinvolgimento e motivazione degli attori. La serialità, flessibilità e saturazione casistica hanno guidato la selezione del campione degli attori (Preto, 2011). La ricerca è stata guidata da un paradigma di tipo interpretativo, con la finalità di giungere ad una comprensione del fenomeno, evitando giudizi e valutazioni (Weber, 1917). Per questo è possibile definire l'approccio come di tipo illustrativo orientato alle tematiche (Demazière & Dubar, 1997). La ricostruzione del processo decisionale è quindi finalizzata a individuare lo stile di *policy* (più o meno collaborativo) e l'analisi delle motivazioni degli attori è illustrativa della consapevolezza e dell'aderenza ai valori della *governance* collaborativa e dell'amministrazione condivisa. La popolazione di riferimento per l'individuazione degli attori sono stati i soggetti di tipo politico, amministrativo o che hanno agito nell'arena di *policy making* in qualità di esperti. I tipi di attori verso cui si è indirizzata l'analisi sono quindi i politici e amministrativi e in alcuni casi gli esperti. Il criterio operativo per la selezione è stato la criticità, cioè il livello di informazione e conoscenza del fenomeno e la loro centralità nell'arena. La rappresentatività sociale dei casi, in coerenza con la metodologia, ha tenuto conto della dimensione demografica dei comuni che sono stati selezionati tra le città di tipo grande (<50.000 abitanti). Le interviste sono state condotte nel periodo tra gennaio e giugno 2019. Le sezioni seguenti sono organizzate in questo modo:

- I tre casi sono introdotti dalla sintesi della storia narrativa degli eventi che hanno portato all'approvazione del Regolamento. In questa parte saranno fornite anche informazioni riguardanti la successiva attuazione, dal punto di

vista dell'impatto sull'amministrazione e dell'*out put* in termini di patti di collaborazione sottoscritti.

- Successivamente saranno illustrate: le poste in gioco degli attori sulla base delle loro motivazioni percepite e le dinamiche di approvazione che propendono alla caratterizzazione più o meno collaborativa del processo.

4.2.1 Trento

Il Regolamento è stato approvato a Trento nella seduta di consiglio comunale del 18 marzo 2015. Il Comune di Trento ha una lunga storia di politiche collaborative e di coinvolgimento della comunità. Queste sono radicate nelle antiche consuetudini degli ambienti alpini e rurali come gli usi civici e si sono consolidate attraverso la vocazione cooperativa che caratterizza l'economia e la società trentina. Trento, oggi, è uno dei comuni dove sono stati siglati il maggior numero di patti. Gli antecedenti del Regolamento provengono da un tessuto sociale già sensibile ai temi della collaborazione civica e dalla convergenza di varie sollecitazioni politiche. Già nel luglio del 2009 era stata approvata una deliberazione di consiglio comunale (del. Cc. n. 115) per il ripristino e la valorizzazione delle piccole aree degradate a cui era seguita una successiva delibera del luglio 2010 (del. Cc. n. 115) per la promozione di azioni per dare valore sociale e culturale all'azione volontaria dei cittadini attivi in previsione dell'anno europeo del volontariato 2011. Sempre nel 2010 era stata istituzionalizzata una giornata di cura dei beni comuni da parte della Circoscrizione Argentario che aveva riscosso un grande successo e che da allora è stata riproposta ogni anno. Nel settembre 2010 un consigliere (MF) della maggioranza PD si faceva promotore di una delibera che impegnava la Giunta Comunale a sostenere il progetto "Adotta un bene comune". Questo progetto si richiamava esplicitamente ai temi della sussidiarietà orizzontale e dell'amministrazione

condivisa e veniva recensito e commentato positivamente sul sito di Labsus¹⁹. La Giunta comunale però non aveva ottemperato al mandato consiliare come avrebbe dovuto e, a marzo 2013, fu presentata una nuova delibera (del Cc. 56) relativa ad un ordine del giorno collegato all'approvazione del bilancio per impegnare la Giunta a dare attuazione al progetto adotta "Adotta un bene comune" assegnandogli adeguate risorse finanziarie. Nel 2014, successivamente all'approvazione del Regolamento di Bologna, si era cominciato a discutere di Regolamento per la cura dei beni comuni anche a Trento, inizialmente in sedi informali e in convegni dedicati. Tra questi ricordiamo il convegno sul Regolamento a Trento del 7 luglio 2014 alla presenza del prof. Gregorio Arena ed altri esperti di partecipazione. Immediatamente dopo il convegno, fu depositata, da parte del capogruppo di un partito di opposizione, una proposta di delibera per l'approvazione del Regolamento, successivamente sottoscritta anche da altri due consiglieri, di cui uno della maggioranza già firmatario della delibera sul progetto di "Adotta un bene comune". L'iter di approvazione è consistito in: discussione nelle commissioni consiliari per lo statuto e la trasparenza, anche con l'intervento di esperti come il prof. Arena; espressione di parere da parte delle circoscrizioni; ricezione delle osservazioni del direttore generale che aveva prodotto una relazione già a settembre 2014 e un incontro informativo per dirigenti e capi ufficio a gennaio 2015 con il prof. Arena e il responsabile dell'applicazione del Regolamento del Comune di Bologna. Successivamente il Regolamento è stato approvato in seduta di consiglio comunale del 18/03/2015 con 35 voti favorevoli e l'astensione di 7 consiglieri appartenenti alla Lega Nord e al Partito Autonomista Trentino. L'approvazione ha costituito uno degli ultimi atti del Consiglio Comunale che è stato

¹⁹ LabSus, "Adotta un bene comune, Il Comune di Trento approva una mozione che attua il principio di sussidiarietà orizzontale" di Angela Gallo (ultima data di consultazione: 17 gennaio 2020) - http://www.labsus.org/index2.php?option=com_content&task

rinnovato a maggio 2015 e la sua applicazione sarà uno dei temi del programma elettorale e poi delle linee programmatiche del secondo mandato del sindaco Andreatta.

Una delle prime azioni del sindaco rieletto è stata la creazione di un assessorato specifico e di un ufficio dedicato ai beni comuni e all'applicazione del Regolamento. Anche grazie a questo investimento politico e amministrativo, il Regolamento di Trento rappresenta un caso di grande successo in termini di *out put* con ben 250 patti firmati a giugno 2019.

4.2.1.1 Gli attori di Trento: la posta in gioco

La consapevolezza della dimensione valoriale e del funzionamento dell'amministrazione condivisa a Trento non sono emerse immediatamente, o almeno non lo sono state da parte di tutti gli attori attivi nella fase di approvazione del Regolamento. Un testimone afferma:

Trento è stato il prototipo dell'amministrazione che non avrebbe avuto bisogno del Regolamento ma anche di quella in cui il Regolamento poteva svilupparsi e consolidarsi perché nei luoghi dove le cose funzionano e c'è buona amministrazione si può sperimentare. (FC)

Ai tempi dell'approvazione dei primi atti relativi alla promozione dell'amministrazione condivisa, come il progetto "Adotta un bene comune", la maggioranza consiliare e lo stesso sindaco si erano mostrati poco sensibili alla possibilità di trasformazione aperte dall'introduzione dell'amministrazione condivisa e dall'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Il consigliere promotore del progetto infatti afferma:

I politici sembravano non comprendere l'argomento a causa di una rigida visione dei ruoli legata al paradigma bipolare. Alcuni assessori temevano anche di cedere il potere. (MF)

Questa testimonianza, suffragata anche dalle informazioni reperite presso altri testimoni, offre una plausibile spiegazione alla riluttanza all'adozione di politiche costituenti per la regolazione della cura dei beni comuni. Infatti, come affermato da un testimone che ha successivamente lavorato nella applicazione amministrativa del Regolamento:

A volte le circoscrizioni, come parte politica, si sentono scavalcate dal Regolamento (MS)

La spiegazione risiede nel fatto che il Comune di Trento mette annualmente a bilancio una quota che viene assegnata dalle circoscrizioni in affidamento diretto per iniziative a carattere culturale, sportivo, di socializzazione e di gemellaggio, che hanno come scopo l'arricchimento di tutta la comunità. Il Regolamento, che apriva dei canali amministrativi con l'amministrazione centrale, era quindi potenzialmente concorrenziale con il rapporto diretto della parte politica con la cittadinanza delle circoscrizioni. Per il consigliere anzi citato, promuovere il tema dell'amministrazione condivisa significava porsi in situazioni di conflitto con la sua stessa maggioranza, come nella riferita minaccia di non votare il bilancio 2013 se il progetto, già approvato, non fosse stato finanziato e realizzato. Questo ruolo di promotore, fortemente, orientato al contenuto, ha generato una convergenza di interessi a somma positiva con altri attori che lottavano per poste differenti più orientate alla gestione del processo. Il capogruppo della lista *Civica per Trento* all'opposizione di centrodestra che nell'agosto 2014 aveva presentato la proposta di delibera del Regolamento afferma:

Ci siamo meravigliati che la sinistra non avesse cavalcato questo tema e quelli del PD si sono sentiti bruciati sul tempo dalla mia iniziativa. Il 7 luglio c'era stato un convegno con Arena dove tutti i politici di sinistra erano presenti ma non erano mai stati in grado di presentare nulla di concreto. L'adesione al tema dei beni comuni era solo formale. (CC)

In questo caso, il consigliere ha utilizzato delle risorse legali a sua disposizione come strumento “offensivo” nei confronti di oppositori o detrattori generando una situazione di “adattamento parametrico” (C. E. Lindblom, 1965)

Io ho deciso di depositare una delibera di iniziativa consigliere che avrebbe portato ad una discussione con tempi certi. Quelli del PD non potevano opporsi perché erano anni che parlavano di beni comuni. (CC)

Il consigliere firmatario, durante l'iter di approvazione si dimise dal Consiglio Comunale a causa della sua elezione nel Consiglio Provinciale. Questo non ha però creato intralci all'approvazione perché nel frattempo si erano aggiunti due firmatari alla delibera, uno della stessa lista civica del primo firmatario e uno del PD, lo stesso consigliere che aveva presentato in precedenza il progetto “Adotta un bene comune”.

(quando ho presentato la delibera, quelli del PD) hanno mandato MF che mi ha chiesto di diventare firmatario e io ho accettato perché è una brava persona e perché mi interessava che la delibera fosse approvata. Poi quando mi sono dimesso per andare in Provincia la discussione è stata portata avanti da lui e da P. che era del mio gruppo consiliare. (CC)

L'interesse all'approvazione in questo caso si connota di alcune dimensioni strumentali, anche legate alla competizione elettorale: il consigliere firmatario di centrodestra sarà infatti il candidato sindaco con cui si è confrontato il sindaco uscente. L'imminente scadenza elettorale può quindi aver giocato un ruolo nel voler dimostrare la

capacità, da parte dei concorrenti, di intestarsi politicamente l'approvazione del Regolamento.

Alla fine, anche il sindaco è stato collaborativo e, dopo essere stato convinto dalla positività delle relazioni amministrative, lo ha sostenuto ed è stato approvato. Il Sindaco ha (forse) ritenuto opportuno sposare la causa del Regolamento anche per controbattere C. in campagna elettorale, quando questi si è candidato sindaco contro di lui (MF)

Un'altra posta in gioco per il consigliere di opposizione riguardava non solo l'acquisizione di meriti presso l'elettorato mettendo in difficoltà la maggioranza sul suo stesso campo ma anche la possibilità di scardinare, attraverso il Regolamento, un sistema consolidato di relazioni tra ceto politico e società civile organizzata in grado di garantire consenso.

Il volontariato, per come era concepito dalla politica tradizionale era di tipo clientelare ed interessato. La politica cerca di prendersi i meriti di quello che fanno i cittadini. (CC)

In questo modo, l'adozione di una politica costituente quale il Regolamento avrebbe contrastato la politica distributiva di sostegno al volontariato che generava benefici concentrati e costi diffusi (Wilson, 1973) operando una rottura dello status quo a vantaggio di nuovi interessi fino a quel momento esclusi. I registi dell'operazione di approvazione possono essere indentificati quindi nel consigliere di opposizione che, orientato al processo non ha esitato a fare compromessi politici pur di incassare il merito dell'approvazione e nel sindaco che, da un'iniziale disinteresse, è diventato un sostenitore del Regolamento quando gli si è palesata l'opportunità politica di utilizzare il Regolamento come tema di campagna elettorale. La testimonianza del sindaco mostra una probabile trasformazione della posta in gioco che passa da alcuni obiettivi di processo ad altri di contenuto come spesso accade nei ruoli di regia. Infatti, nella sua testimonianza

si desume che l'interesse per il Regolamento sia stato risvegliato anche da considerazioni strumentali (sopperire ai tagli di bilancio), di consenso (dare una risposta ai cittadini) ma anche legate all'adesione ad alcuni valori dell'amministrazione condivisa come la partecipazione e la condivisione.

Il calo delle risorse che ha caratterizzato i bilanci dei Comuni negli ultimi anni e l'aumentare della complessità sociale, delle richieste di intervento da parte dei quartieri ha prodotto due conseguenze: le amministrazioni pubbliche, non di rado, hanno dovuto riconoscere l'impossibilità di essere presenti sempre e ovunque per gestire, mantenere, migliorare i beni pubblici. D'altro canto, in molti quartieri sono nate in moto più o meno spontaneo svariate iniziative che cercavano di rispondere alla domanda di cura, di efficienza, di decoro e di bellezza. Da qui, da queste esigenze, è nato il regolamento dei Beni comuni, che ha interpretato anche una terza domanda: quella di partecipazione, di cittadinanza, che poi significa sentirsi parte di una collettività non solo condividendo lo spazio urbano ma prendendosene cura, facendolo vivere e diventare luogo di incontro.

(AA)

Un altro tipo di attore che ha avuto un ruolo nel processo classificabile come alleato, è stato il direttore amministrativo del comune. Generalmente alla parte burocratica è attribuito il ruolo del *gatekeeper*, cioè dell'attore che esercita un potere di legale di veto capace di condizionare il processo. Nel caso di Trento, il direttore amministrativo invece ha sostenuto l'approvazione del Regolamento rivelandosi un alleato, principalmente a causa della sua aderenza agli obiettivi di contenuto.

Per gli uffici è stato accettare un lavoro extra. A volte ci metteremmo meno a fare le cose da soli ma invece cerchiamo di coinvolgere i cittadini e di recepire le loro proposte di collaborazione. Il valore della collaborazione è più pedagogico che pratico. Non credo che il Regolamento ci abbia fatto ridurre le spese. (CM)

Nel caso trentino quindi la consapevolezza degli obiettivi di contenuto dell'amministrazione condivisa e *governance* collaborativa è stata condivisa da un numero di attori consistente e influente (promotore e alleato) e non è mai stata completamente assente anche negli attori che invece erano spinti principalmente da obiettivi di processo (registi). Come in molti casi di approvazione del Regolamento, non si sono riscontrate opposizioni significative in quanto, come testimonia un testimone informato:

Di solito i Regolamenti, come anche quello di Trento, sono approvati all'unanimità e questo è un possibile indice di futuro fallimento. In questo modo diventano dei manifesti di buone intenzioni perché non hanno apparente colore politico.
(FC)

Una possibile spiegazione per cui il caso di Trento si è trasformato in successo è nella modificazione della posta in gioco da parte dei registi che hanno nel tempo cambiato il loro atteggiamento orientato al processo in un autentico interesse al contenuto dell'amministrazione condivisa realizzando una positiva convergenza che ha aperto il campo all'innovazione amministrativa.

4.2.1.2 Lo stile di policy del processo di Trento

Nel caso di Trento l'approvazione del Regolamento si è effettivamente realizzata quando sono entrate in campo delle dinamiche di tipo conflittuale tra le parti politiche, accelerate probabilmente dall'imminente scadenza elettorale. In seguito, però, la posta in gioco si è trasformata in obiettivi di contenuto anche grazie all'alleanza del personale amministrativo che ha trovato dei contenuti interessanti da perseguire. La situazione di conflitto iniziale che avrebbe potuto generare un coordinamento negativo (Scharpf, 1997) in cui ogni attore persegue i propri obiettivi con il solo intento di generare delle

conseguenze negative per gli altri, si è invece evoluta in una situazione di collaborazione. Secondo Scharpf, la collaborazione si verifica in presenza di situazioni dominate dall'incertezza e da una scarsa propensione agli effetti distributivi (come dimostrato dal consigliere di opposizione firmatario della delibera che ha ceduto l'idea alla maggioranza senza speculare politicamente) e un alto interesse alla creazione di valore, cioè alla realizzazione degli obiettivi di contenuto. Questa situazione ha generato un contesto ideale per il promotore che ha potuto rimettere in gioco il tema della sussidiarietà e della *governance* collaborativa, superando così le dinamiche interne di opposizione e generando un dibattito nel merito della questione. Questa strategia, in letteratura conosciuta come manipolazione della posta (Dente, 2011), ha trasformato il processo in un gioco a somma positiva, in cui il regista ha preso in carico l'interesse del promotore generando una dinamica inclusiva e non incrementale. La decisione ha ricevuto quindi un significativo numero di sostegni che hanno superato gli ostacoli posti dall'iniziale disinteresse e ostruzionismo del gruppo consiliare e della giunta, che in passato avevano accolto con molte riserve gli altri progetti di gestione collaborativa.

4.2.2 Genova

Anche a Genova era presente una consuetudine di sostegno istituzionale alle azioni di cittadinanza attiva che aveva le sue radici nelle tradizioni mutualistiche ed associazionistiche del tessuto operaio. Nel 1999 era stato approvato un regolamento comunale sugli interventi di volontariato ed istituito un assessorato al volontariato civile che prendeva indicazioni dai municipi per gli interventi da finanziare e realizzare. Il processo di approvazione del Regolamento è iniziato formalmente nell'estate del 2014 con la presentazione di una proposta di delibera consiliare firmata da due consiglieri del PD Presidenza del Consiglio Comunale che riprendeva quasi senza modifiche il

Regolamento di Bologna. In seguito, fu predisposta un'istruttoria interna che, però, non giunse a buon fine. La Direzione del Comune infatti chiese di eseguire un adeguamento preventivo di tutti i regolamenti comunali al fine di armonizzarli con il nuovo regolamento e per evitare interferenze e sovrapposizioni (Vicenzo, 2016). La proposta è stata poi ripresentata nel febbraio 2016 e, dopo una nuova istruttoria da parte degli uffici, fu riformulata e ripresentata nel mese di giugno. Successivamente si è proceduto con la regolamentare richiesta del parere dei 9 municipi e con la discussione nelle commissioni consiliari. Il Regolamento è stato finalmente approvato dal consiglio comunale il 25 ottobre con 27 voti favorevoli e 8 astenuti. Il 24 novembre la giunta ha inoltre approvato una delibera quadro per la sua attuazione rendendolo operativo. Anche nel caso di Genova, il Regolamento è stato approvato quando la consiliatura volgeva al termine e quindi l'imminenza delle elezioni può aver condizionato le dinamiche dell'approvazione. Nel 2013 il Municipio Genova 1 si era dotato di un Regolamento per la democrazia partecipativa e nel 2014 aveva approvato in Giunta municipale una proposta di Regolamento per la cura dei beni comuni. Tale regolamento era però stato annullato dal segretariato generale in quanto ritenuto fuori dalla competenza municipale, come anche ribadito dal parere dell'Avvocatura del Comune di Roma che nel novembre 2016 ha respinto un'analogo iniziativa del Municipio Roma II (Pietroletti, 2018).

È significativo riportare che, tra tutti i municipi genovesi, il Municipio 1 sia stato l'unico ad aver espresso parere contrario in toto al Regolamento, grazie ai voti della minoranza di centrodestra e all'astensione di SEL. Una caratteristica importante e peculiare del Regolamento genovese è l'attribuzione della competenza ai direttori dei municipi. I patti sono quindi firmati dal dirigente municipale che ne segue anche la fase istruttoria. Anche Genova è uno dei casi di maggiore successo nazionale per quanto riguarda il numero di patti sottoscritti, che ammontano a 190 (giugno 2019).

4.2.2.1 Gli attori di Genova: la posta in gioco

Tra i promotori del processo di Genova ci sono sicuramente i consiglieri comunali che hanno depositato la prima proposta di delibera. Racconta una di essi

Io avevo sentito parlare del Regolamento in un corso di formazione. (...) Come parte politica siamo anche andati a Torino per prendere contatti in un'iniziativa dedicata e lì abbiamo incontrato degli amministrativi del comune di Genova che erano interessati all'argomento. (NC)

La consapevolezza dei temi e dei valori dell'amministrazione condivisa appare chiara nell'orientamento delle azioni dei promotori genovesi tra cui prevale un generale interesse verso il contenuto più che verso il processo. I consiglieri comunali, comunque, senza un'adeguata regia non sarebbero stati in grado di portare a termine il processo decisionale in maniera vantaggiosa. Infatti, nella prima fase il *gatekeeper*, cioè il segretario comunale, ha posto degli ostacoli al processo, di fatto, boccandolo. Il processo è stato ripreso con l'ingresso nell'arena di nuovi attori che hanno assunto il ruolo di registi e hanno portato avanti delle strategie che si sono rivelate vincenti. La funzionaria comunale presente all'iniziativa di Labsus infatti si è rivelata un elemento chiave in possesso di risorse cognitive e strategiche in grado di condizionare in modo efficace l'intero processo configurandosi, grazie alla molteplicità di ruoli rivestita, come un'imprenditrice di *policy* (Kingdon, 1984). Uno degli attori politici racconta che, grazie alla mediazione della funzionaria, la parte politica è riuscita ad elaborare una strategia efficace per l'approvazione.

La discussione in Consiglio Comunale non si sviluppò molto. GV (la funzionaria) sollecitò che ci fosse un assessore che seguisse il Regolamento. All'inizio era quello ai

Lavori pubblici che però non lo seguiva molto quindi me ne interessai io che all'epoca avevo anche la delega all'Urbanistica. (SB)

La testimonianza è confermata dalla stessa funzionaria:

Il Pd dovette quindi iniziare un percorso di condivisione del testo seguito da me. Il Sindaco delegò 4 assessori. Nella prima fase ci fu un tentativo di gestire e accompagnare l'approfondimento del Regolamento da parte della giunta. Ci fu un anno e più di riunioni con i tecnici ma non si arrivò a nessuna conclusione. Si decise quindi di rafforzare il percorso delegando il vicesindaco. Non ci fu partecipazione dei cittadini ma furono fatte molte riunioni con i municipi (GV)

Anche in questo caso il ruolo del sindaco si è rivelato marginale anche se collaborativo

Doria non era molto radicato nel volontariato per estrazione sociale e culturale (...) Il sindaco ha sostenuto l'approvazione stanziando per l'attuazione una cifra anche se molto piccola. (SB)

L'approvazione del Regolamento non ha registrato conflittualità tra gli attori principali dell'arena decisionale tali da impedirne l'approvazione. Gli oppositori, infatti, sono stati tenuti ai margini dell'arena principalmente politica e non hanno potuto esercitare potere di veto. Tra essi erano alcune delle associazioni storiche che in passato beneficiavano dei contributi diretti del comune e dei dirigenti comunali.

Stranamente molte associazioni storiche non erano contente del Regolamento perché avevano timore di perdere dei diritti acquisiti. (NC)

L'associazionismo tradizionale vedeva nei cittadini attivi dei potenziali concorrenti per risorse e strumenti messi a disposizione del Comune. (GV)

La macchina amministrativa comunale invece ha sempre dato problemi perché secondo loro il Regolamento distraeva risorse e toglieva capacità discrezionale dei

dirigenti, soprattutto per i patti complessi come quelli che riguardavano la possibilità di affidare edifici alla gestione della cittadinanza (SB)

È stato difficile trovare dirigenti comunali favorevoli. Erano ostili per questioni legate alla responsabilità e per la novità (NC)

Per quanto riguarda le poste in gioco, i promotori, mossi da obiettivi di contenuto, erano animati da un sincero interesse nell'amministrazione condivisa:

Le intenzioni dei proponenti erano ideali: volevano liberare le energie civiche. La nuova amministrazione invece ha fatto dei passi indietro perché concepisce il volontariato come dono, come atto individuale non nella logica dell'amministrazione condivisa e senza coglierne il potenziale trasformativo (GV)

Tra gli obiettivi di processo dei promotori c'era però anche la volontà di superare una situazione di monopolio da parte dell'associazionismo tradizionale nella gestione delle attività di volontariato che limitava l'azione sia della cittadinanza sia dei politici che non erano di riferimento di quel mondo.

Per me era dare la possibilità di dare un contributo ed attivarsi senza necessariamente dover passare tramite le associazioni storiche consolidate. Ad esempio, una volta avevamo tentato di coinvolgere i cittadini nella pulizia dei fiumi ma c'erano troppi problemi burocratici legati alla sicurezza per essere affrontati dai cittadini come singoli (NC)

Il vicesindaco, ex presidente di un municipio e che ha operato nel ruolo di regista, giocava una posta diversa, legata ad una redistribuzione del potere presso i municipi, necessaria a intraprendere migliorare la situazione delle periferie. Infatti, tra gli elementi che hanno contribuito al successo dell'approvazione segnala che nella giunta erano presenti

Due assessori, sicurezza e servizi sociali, venivano dai municipi e avevano avuto esperienza di associazioni e territorio (...)

Il sistema socioeconomico di Genova è molto fragile perché ha subito molti mutamenti legati alla de industrializzazione. Di fronte a queste criticità bisogna investire in infrastrutture fisiche ma anche immateriali e giuridiche che promuovano atteggiamenti per migliorare la qualità della vita soprattutto nelle periferie, riducendo i conflitti sociali.
(SB)

Tra gli amministrativi però il nuovo segretario comunale si è rivelato un alleato, giocando il ruolo di *gatekeeper* in senso positivo: in possesso di risorse legali e cognitive ha aiutato a superare gli ostacoli posti dai dirigenti comunali operando un fruttuoso coordinamento. In esso erano presenti sia obiettivi di processo legati alla visione del Regolamento come uno strumento in grado di risolvere problemi generati da una difficoltà di gestione del patrimonio pubblico e di interazione con i privati, sia di contenuto poiché condivideva le finalità pedagogiche dell'amministrazione condivisa.

C'è anche un elemento pedagogico perché consente ai cittadini di entrare in contatto con l'amministrazione e di conoscerla meglio.

(Il Regolamento) avrebbe risolto il problema della gestione dei beni pubblici abbandonati attraverso il coinvolgimento dei privati (PM)

4.2.2.2 Lo stile di *policy* del processo di Genova

Il successo dell'approvazione di Genova è attribuibile ad una dinamica di tipo di coordinamento positivo dove l'interesse alla creazione di valore si è conciliato con gli interessi dei partecipanti. Infatti, la distribuzione del potere ai municipi, la volontà di allargare la platea degli *stakeholder*, l'assenza delle opposizioni politiche e il clima di

fiducia che si era istaurato tra gli attori, ha generato un'alta salienza della dimensione distributiva.

Nella testimonianza del segretario generale:

C'erano tante direzioni comunali da coordinare. Il clima però era positivo perché tutti avevano la sensazione che il Regolamento fosse una soluzione che risolveva problemi. (PM)

L'interesse per i temi dell'amministrazione condivisa portato avanti dai promotori e dalla funzionaria comunale che ha giocato il ruolo di imprenditrice di *policy* in quanto promotrice, regista ed esperta simultaneamente, ha garantito un'alta salienza della creazione di valore. Questa positiva convergenza di interessi ed obiettivi e soprattutto l'alta motivazione alla creazione di valore ha garantito al Regolamento di Genova un notevole successo nell'applicazione, che non è stato afflitto dal cambio di amministrazione e di colore politico avvenuto nel 2016 in quanto la nuova amministrazione ha continuato a siglare numerosi patti.

4.2.3 Bari

Il percorso che ha portato all'approvazione del Regolamento nel comune di Bari è formalmente cominciato a settembre 2014 con una delibera di giunta a cui era allegata una proposta di testo a firma dell'assessore al patrimonio. In realtà, in base alle testimonianze raccolte, l'interesse per il Regolamento si era già manifestato durante la consiliatura precedente che era terminata a giugno 2014. Infatti, il precedente assessore al patrimonio aveva predisposto una bozza di regolamento coadiuvata da un confronto con Labsus a cui era seguito un lavoro istruttorio con gli uffici e incontri con le associazioni. Il nuovo assessore al patrimonio aveva quindi raccolto il lavoro precedente e, dopo aver promulgato la prima delibera di indirizzo, dopo un percorso di condivisione

con alcune associazioni e con i municipi, ha proposto e fatto approvare dalla giunta una nuova delibera contenente le linee guida per il Regolamento con allegato il testo rivisto. Infine, si è giunti all'approvazione del Regolamento tramite delibera di consiglio il 16/04/2015. L'applicazione del Regolamento a Bari ha ottenuto molta meno fortuna, a differenza dei casi precedentemente illustrati. I patti sottoscritti sono molto pochi ed è data una scarsa visibilità ai cittadini delle possibilità di utilizzo. Una parte delle motivazioni di questo esito possono essere attribuibili a delle caratteristiche intrinseche alla struttura del regolamento e alle modalità che sono state scelte per la sua attuazione. Infatti, è stato scelto di non assegnare la competenza dell'istruttoria dei patti ad un ufficio dedicato e trasversale ma di mantenerla all'interno del dipartimento al patrimonio, rispondente alle competenze dell'assessorato promotore. Nel commento di Chiara Patera sul sito di Labsus è criticato "il modello amministrativo su cui poggia il Regolamento in esame: l'estrinsecazione della collaborazione tra cittadini e amministrazione attraverso l'adozione di atti amministrativi e il venir meno del riferimento al valore della fiducia. Considerati congiuntamente, i due elementi conducono ad una visione autoritativa e bipolare dei rapporti intercorrenti tra amministratori e amministrati distante dall'impostazione paritaria che caratterizza l'autentica amministrazione condivisa. Del resto, anche considerato nel suo complesso, il Regolamento di Bari sembra piuttosto definire un tradizionale procedimento amministrativo culminante nell'adozione di un "accordo di collaborazione" (Patera, 2015). Il Regolamento barese ha infatti privilegiato la stipula di patti che hanno riguardato l'affidamento di spazi comunali precedentemente individuati, caratterizzandosi quindi più come delle convenzionali assegnazioni di spazi a delle associazioni che proposte dal basso dalla cittadinanza. La partecipazione dei cittadini, specialmente a livello informale, è stata quindi penalizzata. Questo impianto si riflette nella soprattutto anche a causa della scarsa informazione e pubblicità al

Regolamento e alle modalità di accesso (sul sito del comune, nella sezione dedicata non sono presenti i riferimenti a cui rivolgersi per avviare dei patti o chiedere informazioni né sono indicati i patti di collaborazione già sottoscritti).

4.2.3.1 Gli attori di Bari: la posta in gioco

Il ruolo di promotrice può essere attribuito all'assessora al patrimonio della giunta Emiliano che per prima, nel 2014, si era interessata all'introduzione del regolamento. Nella sua testimonianza

L'iter per l'approvazione del Regolamento è stato iniziato da me. Il primo passo è stata l'approvazione di un protocollo d'intesa con 20 associazioni di donne per un comodato d'uso per una casa delle donne del Mediterraneo a cui è seguita la stesura della prima bozza di Regolamento. Questo lavoro è stato coadiuvato da un confronto con Labsus e c'è stato un grande lavoro istruttorio e molti incontri con le associazioni. (TD)

Anche a Bari, come a Genova, all'arena ha partecipato un esperto stavolta estraneo all'amministrazione comunale. Si tratta del responsabile di Labsus per la Puglia che ha offerto sostegno e supporto operativo alla redazione del Regolamento. Dalla sua testimonianza si evince che nel comune di Bari gli attori giocavano per obiettivi diversi, tanto da produrre una prima situazione di stallo decisionale

A Bari il processo parte con la giunta Emiliano e l'assessore TD. I dirigenti comunali hanno però stravolto il testo di Labsus giungendo ad una bozza molto diversa, molto burocratica epurata da tutti gli elementi innovativi. Tutte le decisioni erano in capo all'amministrazione comunale. In questa fase il testo fu solo predisposto ma non approvato (PB)

Il ruolo dell'esperto, portatore di risorse cognitive, è generalmente complesso da decifrare. Nel caso di Labsus, che è coinvolta a livello nazionale in progetti di promozione

dell'amministrazione condivisa, giocano sicuramente obiettivi di contenuto e di processo. Nel caso di Bari, il coinvolgimento esperto ha di fatto aumentato le risorse politiche di proponenti e registi del Regolamento necessarie a superare gli ostacoli posti dai *gatekeepers* burocratici. La sospensione del processo è stata determinata anche dal rinnovo dell'amministrazione comunale e va dato atto al nuovo sindaco di aver ripreso in tempi abbastanza rapidi la discussione. Infatti, i nuovi attori politici si sono dimostrati interessati, sensibili e dotati di qualità di regia. Il nuovo assessore al patrimonio, infatti, è riuscito a riprendere l'iter di approvazione e, con il sostegno degli esperti, a superare le obiezioni dei dirigenti comunali portando a conclusione il processo. Le sue motivazioni iniziali sono state prevalentemente di processo, cioè risolvere dei problemi contingenti segnalati dai cittadini.

Quando mi sono insediato, alcuni comitati di quartiere mi hanno segnalato delle aree inutilizzate poste tra i palazzi e quindi di scarso interesse se non per le persone residenti o altre aree, come il giardino Gargasole situato all'interno della caserma Rossani in cui ho pensato che si potesse realizzare un orto urbano. Informandomi presso gli uffici ho trovato il lavoro che era stato istruito da TD (VB)

Un altro obiettivo di processo era quello di consolidare il proprio ruolo di politico, aumentando le risorse politiche e le competenze del proprio assessorato

Per tutti (politici e amministrativi) il Regolamento era di esclusiva competenza dell'assessore al patrimonio VB e non se ne interessavano (PB)

Ci è stato chiesto di creare un ufficio che si occupasse solo della rigenerazione partecipata, ho risposto di essere disposto a farlo solo se sarà parte integrante dell'assessorato altrimenti c'è il rischio di creare i soliti uffici, i cosiddetti tavoli di concertazione, che non sono calati nella realtà del patrimonio.

L'assessorato è il contenitore ideale per gestire queste situazioni (VB)²⁰

Nel caso di Bari, quindi, hanno agito diverse poste messe in gioco dagli attori e, forse, la loro eterogeneità non ha consentito al contenuto del Regolamento e ai valori dell'amministrazione condivisa di esprimersi pienamente. Una delle difficoltà è stata anche l'aver mantenuto al di fuori dell'arena di *policy* alcuni importanti *stakeholder* che avrebbero potuto portare un contributo ai contenuti dell'azione politica e le avrebbero fornito risorse ed argomenti per superare le opposizioni dei *gatekeeper*.

Una volta approvato, il Regolamento ha avuto un'attuazione molto lenta. Nessuno credeva molto in questo strumento perché già esistevano strumenti di partecipazione che garantivano rappresentanza e visibilità alla classe politica. I dirigenti comunali e alcuni consiglieri e politici che non volevano perdere potere. Forse anche per questo non c'è mai stato un momento di discussione pubblica del Regolamento. Anche la divisione dell'amministrazione (politica e uffici) in compartimenti stagni non ha aiutato la comprensione e l'attuazione. (PB)

4.2.3.2 Lo stile di *policy* del processo di Bari

Il processo di Bari, come confermato dagli esiti, si è mosso su delle dinamiche incrementalistiche che hanno di fatto in parte alterato il contenuto del Regolamento e ne hanno condizionato l'efficacia. Infatti, ha prevalso l'atteggiamento cautelativo di limitare le esternalità negative al fine di giungere alla conclusione anche a causa delle tensioni che hanno caratterizzato il processo. Il compromesso così generato ha però frustrato le motivazioni degli attori registi/esperti e ha solo in parte accolto le esigenze del regista

²⁰ LabSus – “Beni comuni: a Bari è stata proposta l'adozione del Regolamento, Avviato il percorso per l'adozione del Regolamento” di Fabrizio Rostelli (ultima data di consultazione: 17 gennaio 2020) - <https://www.labsus.org/2014/09/beni-comuni-bari-proposta-adozione-regolamento/>

politico che ha ricevuto dei vantaggi in termini distributivi modesti, considerando i pochi patti siglati. Bisogna però considerare che l'assessore al patrimonio non è rimasto in carica fino alla fine del mandato bensì ha restituito la delega a giugno 2017. Con la sua assenza si sono interrotti i patti di collaborazione e la sezione dedicata del sito non è aggiornata dal 2016. Questa situazione, a causa della bassa salienza della creazione di valore, secondo la classificazione proposta da Scharpf, potrebbe essere considerata di contrattazione se i benefici distributivi fossero stati tali da ricompensare tutti gli attori. Invece l'interpretazione più plausibile è quella del coordinamento negativo in cui la decisione è stata assunta per compromesso e senza generare una convergenza di obiettivi tra gli attori.

4.3 Conclusioni

L'esame dei tre casi ha offerto una rappresentazione di diversi stili di *policy* che hanno caratterizzato i processi decisionali. Nel caso di Trento è emerso uno stile di policy basato sulla collaborazione, a Genova sul coordinamento positivo e a Bari sul coordinamento negativo. Nelle tre città gli attori, politici e amministrativi, hanno giocato delle partite basate su obiettivi di valori e di interessi distributivi (orientati quindi al processo). A Trento hanno prevalso, in maggiore misura, le motivazioni di contenuto orientati alla generazione di valore, a Genova si è realizzata una sinergia tra obiettivi di processo e di contenuto, a Bari si è creata una situazione di stallo in cui il Regolamento è stato reso inefficace e in parte snaturato da una serie di veti incrociati che hanno bloccato gli obiettivi di processo degli attori e da una scarsa motivazione al contenuto da parte di attori politici e *gatekeeper* che hanno generato una situazione incrementale (Fig. 35).

Dalla comparazione dei tre casi, emerge una correlazione tra lo stile di *policy* più orientato alla creazione di valore e la riuscita in termini di *out put* (patti di collaborazione)

mentre l'attenzione alle dinamiche distributive e quindi di processo non sembra aver condizionato la riuscita del Regolamento.

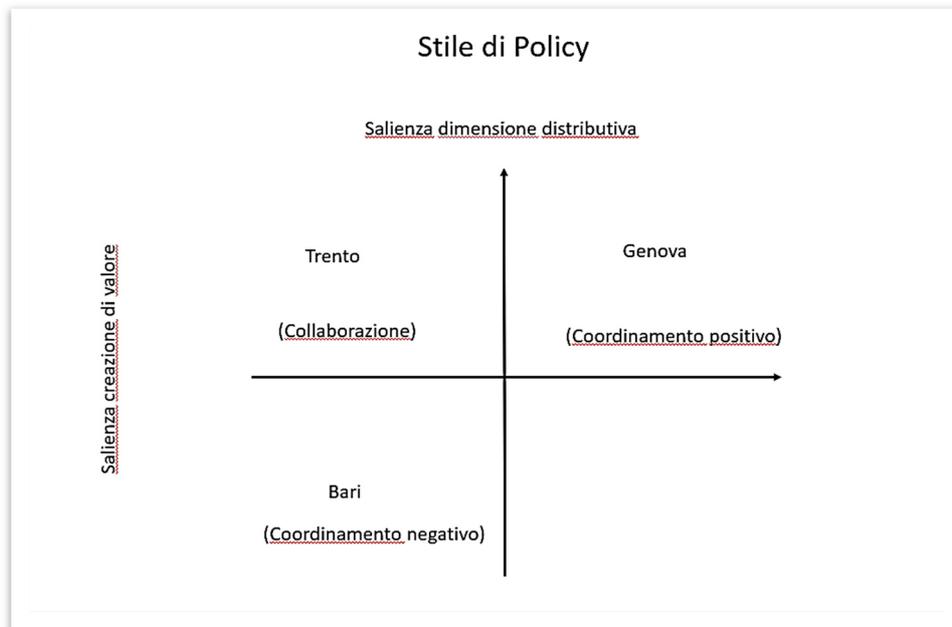


Figura 35 - Stile di policy dei contesti decisionali di Bari, Genova e Trento in relazione al processo di approvazione del Regolamento.

Conclusioni

Ogni amministratore, funzionario pubblico o politico, coltiva la possibilità che attraverso uno strumento di *policy* si possano generare dei significativi e positivi cambiamenti sociali.

Gli esiti di questa ricerca non consentono però di affermare che il Regolamento per la cura dei beni comuni sia in grado di determinare in modo significativo questo genere di trasformazioni, nonostante le previsioni e prescrizioni delle teorie che lo hanno ispirato. Le teorie della *governance* sono state elaborate per risolvere alcune difficoltà, storiche e contingenti, della politica rappresentativa che hanno le proprie radici in alcune tensioni di fondo della democrazia (Dahl, 1996). Nell'allargamento della platea degli attori politici e sociali, sono state cercate le risposte alle nuove esigenze della società e le soluzioni ad alcune contraddizioni dello sviluppo economico. Il Regolamento per la cura dei beni comuni è uno strumento di *policy* ispirato ai modelli di organizzazione e gestione della cosa pubblica dell'amministrazione condivisa (Arena, 1997) e della *governance* collaborativa secondo il protocollo Co-City (Foster & Iaione, 2016). I due modelli, pur essendo un prodotto della scienza giuridica ed esprimendo una serie di prescrizioni operative di tipo amministrativo, sono portatori di una visione dei rapporti sociali e di un'antropologia positiva che immagina una società dove i conflitti siano risolti e composti in una dimensione deliberativa. Ad esempio, l'amministrazione condivisa propende per una forma di società con un alto livello di autonomia dei singoli e delle formazioni sociali nei confronti dello Stato, con cui si instaurano degli scambi paritetici. Le ricette di *policy* che derivano dalle teorie sono quindi condizionate dal paradigma deliberativo (Habermas, 1990; Rawls, 2008), dalla visione di una società depoliticizzata (Flinders & Buller, 2006) fondata su un nuovo patto di fiducia e

legittimità, garantito dalla funzione di controllo esercitata dall'azione diretta dei cittadini (Rosanvallon, 2017).

In base a queste considerazioni è possibile suggerire l'ipotesi per cui l'amministrazione condivisa, la *governance* collaborativa e il loro prodotto derivato, il Regolamento per la cura dei beni comuni, non siano coerenti con la loro dichiarata capacità di assolvere ad un ruolo di trasformazione e dei rapporti di forza e di riduzione delle disuguaglianze. Infatti, i due modelli da cui il Regolamento trae legittimità e ispirazione, superano la visione procedurale che, in letteratura, è stata data, ad esempio alla *governance* collaborativa da Ansell e Gash. Essi enfatizzano delle dimensioni sostanziali e valoriali in cui la collaborazione è propedeutica alla riduzione delle disuguaglianze e dei conflitti urbani (Ansell & Gash, 2008). I due modelli differiscono, però, per alcuni punti legati all'estensione del loro ambito e ai modelli organizzativi che propongono. L'amministrazione condivisa si concentra su un diverso rapporto tra cittadini e stato che superi il paradigma bipolare, gerarchico e autoritativo in nome di una relazione paritetica e inclusiva basata sui concetti di uguaglianza, autonomia e responsabilità. Il coinvolgimento diretto dei cittadini nell'azione dell'amministrare è basato quindi sul principio dell'autonomia relazionale per cui i vari centri di interesse si qualificano e si relazionano in base alla loro capacità di rappresentarsi (Arena, 2008) garantendo un equilibrio virtuoso in grado di conciliare interesse individuale e generale, condiviso anche dalle teorie della *governance* reticolare (Kooiman, 2003). In questa teoria, il Regolamento è il punto di partenza in grado di rivoluzionare i tradizionali rapporti tra cittadini e amministrazione promuovendo e consolidando l'amministrazione condivisa. La teoria della *Co-governance* proposta da Foster e Iaione invece propone un ciclo di *policy* collaborativa basato sui principi di *governance* dei beni comuni enunciati da Elinor Ostrom e successivamente ampliati e adattati ai contesti urbani da Carol Rose

e Charlotte Hess (Hess & Ostrom, 2007; Ostrom, 2006; Rose, 1986). La *governance* collaborativa è quindi un metodo e un obiettivo da perseguire attraverso l'attuazione di un protocollo detto *Co-City* in cui il Regolamento è parte importante, ma non essenziale o necessaria.

Per comprendere l'efficacia del Regolamento come strumento di una *policy* collaborativa è stato quindi necessario il confronto con alcuni strumenti forniti dalla *public policy analysis* e con alcuni concetti utili a definirne il campo di azione e significato. La *governance* collaborativa, infatti, è un concetto polisemico che è stato oggetto di uno studio comparativo da parte di Ansell e Gash che ne hanno definito alcune variabili utili per comprenderne i limiti e l'ambito di utilizzo (Ansell & Gash, 2008). La definizione che gli studiosi americani danno di questa metodologia di governo non è totalmente coincidente con l'utilizzo del Regolamento. Esso può, in qualche misura e con il verificarsi di particolari condizioni, essere inserito in un contesto di *policy making* collaborativo che però gli è preesistente e non conseguente. Per comprendere le dinamiche che hanno spinto gli attori ad adottare il Regolamento e valutare quindi se esso sia stato parte di un percorso afferente ai modelli teorici dell'amministrazione condivisa e della *governance* collaborativa abbiamo utilizzato degli strumenti ispirati all'analisi dei processi decisionali (Dente, 2011) individuando, in particolare, il modello decisionale adottato e valutandone la propensione all'incrementalismo (Cohen, March, & Olsen, 1972; Lindblom, 1959). Un altro importante strumento per la comprensione del Regolamento è stato fornito dalla letteratura sulla *policy diffusion* (Gilardi & Wasserfallen, 2017). Infatti, il Regolamento è caratterizzato da una diffusione estremamente rapida ed estesa che lo ha portato ad essere adottato, in cinque anni, dal 4,2% dei comuni italiani sopra i 1000 abitanti. Le dinamiche prevalenti che ne hanno garantito la diffusione, sono da ricercarsi nella

competizione e nell'emulazione più che nell'apprendimento, anche a causa delle trasformazioni amministrative e identitarie degli ambiti urbani che pongono le città come degli attori collettivi che mirano ad accrescere la competitività del territorio attraverso operazioni di *marketing* urbano (Amendola, 1997; Le Galès, 2006; Tocci, 2009). In questa chiave di lettura gli stessi concetti di beni comuni e sussidiarietà sono degli elementi costitutivi di un frame culturale che rende attrattivo il Regolamento e le politiche ad esso collegate (Jessop, 2010).

L'attuazione del Regolamento, verificabile attraverso il numero di patti di collaborazione sottoscritti, non è stata però coincidente con la sua diffusione. Questo è stato verificato attraverso la raccolta dei dati relativi ai comuni italiani che hanno adottato il Regolamento nel periodo 2014-2019. Infatti, circa la metà dei comuni che hanno adottato il Regolamento non sono stati in grado di utilizzarlo effettivamente con dei picchi del 65% nelle regioni meridionali. Un altro *trend* verificato sono stati la maggiore diffusione ed utilizzo nelle città medie e grandi (<20000 abitanti). Questo tipo di diffusione coincide con la maggiore presenza di capitale sociale di tipo *bridging* e *linking* nelle città del Nord (Putnam, 1993; Sabatini, 2009) e con le difficoltà che in tempi recenti hanno incontrato i comuni più piccoli nel garantire i servizi essenziali (Rothstein, 1998). Alla valutazione dell'*out put* del Regolamento è stata affiancata quella dell'*out come*, rilevata attraverso il consenso elettorale goduto dalle amministrazioni che hanno adottato il Regolamento. I dati mostrano una leggera tendenza al decremento del consenso, misurato in base alla continuità del colore politico dell'amministrazione adottante, a fronte dell'applicazione del Regolamento. Per questo è possibile affermare che, sulla base dei dati, l'adozione del Regolamento e la sua applicazione non possono essere considerati elementi significativi nel consolidamento del consenso elettorale. All'analisi quantitativa su diffusione e consenso politico, è stata

affiancata un'indagine qualitativa volta a dimostrare la consapevolezza nelle intenzioni degli attori locali, dei contenuti delle teorie dell'amministrazione condivisa e della *governance* collaborativa al fine di comprendere le reali motivazioni che hanno determinato l'adozione in tre diverse città considerando la posta in gioco per ciascun attore (Dente, 2011). Inoltre, l'indagine sugli attori e sulle loro modalità di interazione ha consentito di determinare lo stile di *policy* prevalente (Richardson, Gustafsson, & Jordan, 1982). Le città di Trento, Genova e Bari, sono quindi rispettivamente caratterizzate da uno stile di *policy* di collaborazione, coordinamento positivo e coordinamento negativo. Nelle tre città gli attori, politici e amministrativi, hanno giocato delle partite basate sia su obiettivi di contenuto in grado di generale valore, sia su obiettivi legati ad interessi distributivi e quindi orientati quindi al processo. A Trento hanno prevalso, in maggiore misura, le motivazioni di contenuto orientate alla generazione di valore, a Genova si è realizzata una sinergia tra obiettivi di processo e di contenuto, a Bari si è creata una situazione di stallo in cui il Regolamento è stato reso inefficace e in parte snaturato da una serie di veti incrociati che hanno bloccato gli obiettivi di processo degli attori e da una scarsa motivazione al contenuto da parte di attori politici e *gatekeeper* che hanno generato una situazione incrementale (Lindblom, 1959). Dalla comparazione dei tre casi, emerge una correlazione tra lo stile di *policy* più orientato alla creazione di valore e la riuscita in termini di *out put* (patti di collaborazione) mentre l'attenzione alle dinamiche distributive e quindi di processo non sembra aver condizionato la riuscita del Regolamento. La ristrettezza del campione non consente di validare le correlazioni in modo da stabilire delle relazioni causali significative ma è comunque possibile enunciare alcune considerazioni. In una politica di tipo costituente (Lowi, 1999), quale è il Regolamento, le motivazioni e la posta messa in gioco dagli attori hanno una rilevanza solo in termini di consapevolezza dei valori

che si intendono generare attraverso l'introduzione della *policy*. Attendere o perseguire dei vantaggi distributivi da questo genere di intervento normativo è fuorviante o inutile poiché esso agisce sulla creazione di un set di regole e di possibilità in grado di attivarsi solo su base volontaria e non vincolante. Inoltre, le politiche costituenti non prevedono generalmente l'allargamento dell'arena agli *stakeholder*, che non sono chiamati in causa in quanto non è prevista alcuna concentrazione di costi o di benefici, e quindi sono portatrici sia di un basso livello di conflittualità sia di interesse da parte di chi non è strettamente addetto ai lavori. A questo punto è necessario chiedersi se le teorie dell'amministrazione condivisa e della *governance* collaborativa abbiano una rispondenza, nella loro dimensione esplicativa e normativa, con la realtà osservata. Sicuramente i tempi per trarre delle conclusioni definitive sono troppo brevi, anche perché le teorie assegnano al Regolamento un ruolo pedagogico che può dare i propri frutti anche in tempi lunghi. Questo tipo di analisi però ci comunica alcune informazioni: coerentemente con quanto emerso dalle statistiche nazionali, il Regolamento sembra funzionare meglio dove esiste una migliore organizzazione urbana e dove già è presente una storia di collaborazione, cooperazione e fiducia amministrativa. Resta quindi priva di riscontro la presunta capacità trasformativa del Regolamento e di generazione di capitale sociale. Il tipo di analisi condotta ha anzi dimostrato che nei contesti più favoriti in termini di qualità della vita (vedi l'indagine di Italia Oggi-Università la Sapienza di Roma 2018 che colloca Trento, Genova e Bari al 2°, 70° e 103° posto su 110) è maggiore la possibilità di sottoscrivere patti di collaborazione. La consapevolezza cognitiva e l'adesione ai valori dell'amministrazione condivisa e della *governance* collaborativa manifestatesi nel processo di approvazione, inoltre, sembrano essere dei fattori culturali che propendono ad una migliore e più efficace applicazione del Regolamento. Questa affermazione si dimostra vera anche nel suo contrario: non è il Regolamento che genera

i valori dell'amministrazione condivisa ma sono questi che, quando sono presenti, determinano la buona riuscita del Regolamento. Tra le dinamiche di processo che sono intervenute nei casi, è presente una costante: la motivazione all'introduzione del Regolamento come meccanismo per scardinare uno status quo e consentire l'immissione di nuovi soggetti, in nome di un principio amministrativo, nell'arena politica. Forse anche per questo motivo, data la natura costituente della *policy*, è più difficile che il Regolamento possa generare degli stili di *policy* basati sulla contrattazione. Infatti, con il suo agire sulle regole, esso è stato intenzionalmente utilizzato per sostituire a dei legami negoziali e consociativi consolidati, un nuovo modello di interazione tra privati e amministrazione, in teoria meno basato sulla discrezionalità politica. In realtà la possibilità di nuove aperture basate sul paradigma dell'amministrazione condivisa non esclude la discrezionalità, che si manifesta comunque con la decisione politica di attribuire lo status di bene comune alle proposte di intervento e che riporta al centro la questione dei reali effetti sulla produzione di politiche post-democratiche nei contesti di *governance* collaborativa (Bianchi, 2018)

Appendice

Nell'elenco che segue si riportano i riferimenti alle interviste utilizzate nella ricerca:

- Marco Franceschini (MF) - Consigliere comunale Trento Partito Democratico
- Fulvio Cortese (FC) - Professore ordinario di scienze giuridiche, Facoltà di Giurisprudenza Università di Trento
- Marta Sansoni (MS) - Responsabile ufficio beni comuni e gestione acquisti Comune di Trento
- Claudio Cia (CC) - Consigliere comunale Trento lista *Civica per Trento*
- Alessandro Andreatta (AA) - Sindaco di Trento
- Chiara Morandini (CM) - Direttore Comune di Trento
- Nadia Canepa (NC) - Consigliera comunale Genova PD
- Gigliola Vincenzo (GV) - Responsabile del servizio beni comuni del comune di Genova
- Stefano Bernini (SB) - Vicesindaco Comune di Genova
- Pietro Paolo Mileti - (PM) Segretario comunale Genova
- Titti De Simone - Assessore al patrimonio Bari giunta Emiliano
- Pasquale Bonasora - Responsabile Labsus Puglia
- Vincenzo Brandi - Assessore al patrimonio Bari giunta De Caro

Bibliografia

- Amendola, G. (1997). *La città postmoderna*,. Roma – Bari: Laterza.
- Anderson, J. E. (1984). *Public policymaking: an introduction*. Boston: Wadsworth Pub. Co.
- Angiolini, C. (2016). Possibilità e limiti dei recenti regolamenti comunali in materia di beni comuni. In A. Quarta & Mi. Spanò (a cura di), *Beni comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove istituzioni*. Milano-Udine: Mimesis.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Arena, G. (1997). Introduzione all'amministrazione condivisa. *Studi Parlamentari e Di Politica Costituzionale*, 117–118, 29–65.
- Arena, G. (2003). Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, u.c. della Costituzione. In *Studi in onore di Giorgio Berti*. Roma.
- Arena, G. (2008). Le diverse finalita' della trasparenza amministrativa. In F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*. Giuffrè.
- Arena, G. (2012). *L'Italia dei beni comuni* (G. Arena & C. Iaione, a cura di). Roma: Carocci.
- Arena, G., & Iaione, C. (2015). *L'età della condivisione: la collaborazione fra cittadini e amministrazioni per i beni comuni*. Carocci.
- Banfield, E. C. (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe, IL: The Free Press.
- Baum, F., Mac Dougall, C., & Smith, D. (2006). Participatory action research. *Journal of Epidemiol Community Health*, 60(10), 854–857.

- Baumgartner, F. R., De Boef, S. L., & Boydston, A. E. Q. (2008). The decline of the death penalty and the discovery of innocence. In *The Decline of the Death Penalty and the Discovery of Innocence*.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511790638>
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago-London: University of Chicago Press.
- Bauwens, M., & Niaros, V. (2017). *Changing Societies through Urban Commons Transitions*. P2P Foundation.
- Beinhocker, E. (2006). *The Origin of Wealth: Evolution, Complexity, and the Radical Remaking of Economics*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Berlin, I. (1969). *Four Essays On Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Bevir, M. (2007). Governance e democrazia: approcci sistemici e prospettive radicali. In S. Palumbo, A., Vaccaro (a cura di), *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*. Milano: Mimesis.
- Bianchi, I. (2018). The post-political meaning of the concept of commons: the regulation of the urban commons in Bologna. *Space and Polity*, 22(3), 287–306.
<https://doi.org/10.1080/13562576.2018.1505492>
- Bobbio, L. (1996). *La democrazia non abita a Gordio*. Milano: FrancoAngeli.
- Bobbio, L. (2010). Prove di democrazia deliberativa. *Parolechiave*, I (gennaio-giugno 2010), 185–203. <https://doi.org/10.7377/70374>
- Bobbio, N. (2006). *Liberalismo e democrazia*. Milano: Simonelli.
- Bonapace, V. (2016). *I beni comuni urbani. Il Regolamento sull'amministrazione condivisa nel Comune di Trento*. Tesi di laurea, Università di Trento, 2015, <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

- Brenner, N. (2000). The urban question as a scale question: Reflections on Henri Lefebvre, urban theory and the politics of scale. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2), 361–378. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00234>
- Brewer, G. D. (1974). *The policy sciences emerge: To nurture and structure a discipline*, Rand Paper Series, Santa Monica, CA, <https://doi.org/10.1007/BF00144283>
- Brunazzo, M. (2017). Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia. *Le Istituzioni del Federalismo*, 37(3), 837–864.
- Buchanan, J. M. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica*, 32(125), 1. <https://doi.org/10.2307/2552442>
- Busacca, M., & Gelli, F. (2019). Le Fondazioni come agenti di sviluppo nella governance urbana. In Urb@nit (Ed.), *Quarto Rapporto sulle città. Il governo debole delle economie urbane*. Bologna: Il Mulino.
- Cahn, M., & Theodoulou, S. Z. (1995). *Public Policy: The Essential Readings*. Londra: Pearson.
- Cassese, S. (2001). L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato. *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, n.3 601-650
- Ceccarini, L., & Diamanti, I. (2018). *Tra politica e società. Fondamenti, trasformazioni e prospettive*,. Bologna: Il Mulino.
- Cepiku, D. (2005). Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della P.A.? *Azienda Pubblica*, 1(August), 105–131.

- Cesareo, V., & Vaccarini, I. (2012). *L'era del narcisismo*. Milano: FrancoAngeli.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*.
<https://doi.org/10.2307/2392088>
- Cooke, G., Muir, R., Mulgan, G., & Stears, M. (2012). *The Relational State. How recognising the importance of human relationships could revolutionise the role of the state featuring lead essays by new ideas for change* (G. Cooke & R. Muir, a cura di), London: IPPR
- Cotta, M., Della Porta, D., & Morlino, L. (2001). *Fondamenti di scienza politica*. Bologna: Il Mulino.
- Crawford, V. P., & Sobel, J. (1982). Strategic Information Transmission. *Econometrica*, 50(6), 1431. <https://doi.org/10.2307/1913390>
- Crouch, C., Le Galès, P., Trigilia, C., & Voelzkow, H. (2001). *Local production system in Europe. Rise or demise?* Oxford: Oxford University Press.
- D'Amico, R. (2006). *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi* (Vol. 1). Milano: FrancoAngeli.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. New Heaven CT: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1956). *A preface to democratic theory*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Dahl, R. A. (1961). *Who governs? Democracy and power in an american city*. New Heaven, CT.: Yale University Press.

- Dahl, R. A. (1996) *I dilemmi della democrazia pluralista*. Milano: Il Saggiatore.
Edizione originale (1982) Yale University Press.
- Demazière, D., & Dubar, C. (1997). *Analyser les entretiens biographiques. L'exemple de récits d'insertion*. Parigi: Nathan.
- Dente, B. (2011). *Le decisioni di policy*. Bologna: Il Mulino.
- Dente, Bruno. (2011). *Le decisioni di policy*. Bologna: Il Mulino.
- Druckman, J. N. (2004). Political preference formation: Competition, deliberation, and the (Ir)relevance of framing effects. *American Political Science Review*. <https://doi.org/10.1017/S0003055404041413>
- Dunleavy, P., & O'Leary, B. (1987). *Theories of the State*. Londra: Macmillan.
- Durkheim, E., & Mauss, M. (1901). De quelques formes primitives de classification: contribution a l'étude des représentations collectives. *L'Année Sociologique (1896/1897-1924/1925)*, pp. 1–72.
<https://doi.org/10.2307/27881374>
- Dye, T. R. (1987). Understanding Public Policy. In *Understanding Public Policy*. Englewood Cliff, N.J.: Prentice Hall.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. In *Journal of Communication; Autumn* (Vol. 43).
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (1998). The Triple Helix as a Model for Innovation. *Science and Public Policy*, 25(3), 195–203.
- Farrell, J., & Rabin, M. (1996). Cheap Talk. *Journal of Economic Perspectives*, 10(3), 103–118. <https://doi.org/10.1257/jep.10.3.103>
- Flinders, M., & Buller, J. (2006). Depoliticisation: Principles, tactics and tools. *British Politics*, 1(3), 293–318. <https://doi.org/10.1057/palgrave.bp.4200016>

- Foster, S. R., & Iaione, C. (2016). The City as a commons. *Nature, Society and Cyborg Urbanization*, 7(25), 65–80.
- Foster, S. R., & Iaione, C. (2018). Ostrom in the city design principles and practices for the urban commons. *Routledge Handbook of the Study of the Commons*, 235–255. <https://doi.org/10.4324/9781315162782>
- Gilardi, F. (2013). Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies. In *Handbook of International Relations*.
<https://doi.org/10.4135/9781446247587.n18>
- Gilardi, F., & Wasserfallen, F. (2017). Policy Diffusion: Mechanisms and Practical Implications. *Governance Design Network (GDN) Workshop, National University of Singapore, Singapore*.
- Gilbert, N., & Gilbert, B. (1989). *The Enabling State. Modern Welfare in America*. Oxford: Oxford University Press.
- Gore, A., & Peters, T. (1993). *Creating a Government That Works Better and Costs Less*. New York: Plume.
- Greenwood, D., & Levin, M. (2007). *Introduction to action research*. Londra: Sage publication.
- Guala, C. (2005). Alla ricerca dei grandi eventi: Torino e le Olimpiadi invernali del 2006. In A. Gasparini (a cura di), *Sistemi urbani e futuro* (pp. 153-163.). Milano: FrancoAngeli.
- Habermas, J. (1990). *Storia e critica dell'opinione pubblica*. Roma – Bari: Laterza.
- Hall, P. (1982). *Great planning disasters*. Berkeley CA: University of California Press.

- Hall, P. & Taylor, R., (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies*, XLIV, 936-957.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243–1248. <https://doi.org/10.1201/9781351071765>
- Hardt, M., & Negri, A. (2010). *Comune. Oltre il privato e il pubblico*. Milano: Rizzoli.
- Hassard, J. (1993). *Sociology and Organization Theory: Positivism, Paradigms and Postmodernity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hess, C. (2008). *Mapping the New Commons*. Syracuse, NY: Syracuse University Library.
- Hess, C., & Ostrom, E. (2007). *Understanding Knowledge As a Commons* (C. Hess & E. Ostrom, a cura di). Cambridge, Ma: The MIT Press.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, *Oxford UP*, 2015. Oxford: Oxford UP.
- Howlett, M. (2014). Policy Design: What, Who, How and Why? *L'instrumentation et Ses Effets*, (January 2014), 281–315.
- Iaione, C. (2010a). The Tragedy of Urban Roads: Saving Cities from Choking, Calling on Citizens to Combat Climate Change. *Fordham Urban Law Journal*, 37(3).
- Iaione, C. (2010b). Uno sguardo oltreoceano. La Sussidiarietà in America. In G. Arena & G. Cotturri (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*. Roma: Carocci.

- Iaione, C. (2012). *Le società in-house. Contributo allo studio dei principi di auto-organizzazione e auto-produzione degli enti locali*. Napoli: Jovene.
- Iaione, C. (2016). Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy: nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione. In M. Bassoli & E. Polizzi (a cura di), *Le politiche della condivisione*, 33-69, Napoli: Giuffrè.
- Iaione, C. (2017). The Right to the Co-City. *Italian Journal of Public Law*, (1), 80–142.
- Jessop, B. (2010). Cultural political economy and critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 3(3–4), 336–356. <https://doi.org/10.1080/19460171003619741>
- Jones, C. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Belmont Calif.: Wadsworth Pub. Co.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown.
- Kiouпкиolis, A. (2019). *The Common and Counter-hegemonic politics. Rethinking social change*. Edinburgh:Edinburgh University Press.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Savard, J.-F. (2001). Analyse et pilotage des politiques publiques. In *Analyse et pilotage des politiques publiques*. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1f1hcw3>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Londra: Sage publication.
- Kuhn, T. (2009). *La struttura delle rivoluzioni scientifiche* (1°ed 1962). Milano: Einaudi.
- Lasswell, H. D. (1973). A Pre-View of Policy Sciences. In *American Political Science Review*. <https://doi.org/10.2307/1956564>

- Lazarsfeld, P. F., Bernard, B., & Hazel, G. (1949). *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*.
<https://doi.org/10.1177/000271624926100137>
- Le Galès. (2006). *Le città europee Società urbane, globalizzazione, governo locale*. Bologna: Il Mulino.
- Le Galès, P. (2001). Quali interessi privati nelle città europee? In A. Bagnasco & P. Le Galès (a cura di), *Le città dell'Europa contemporanea*. Napoli: Liguori.
- Lindblom, C. (1959). The Science of "Muddling Through." *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Lindblom, C. E. (1965). The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment. *The Western Political Quarterly*.
<https://doi.org/10.2307/445925>
- Lowi, T. J. (1999). *La scienza delle politiche*. Il mulino.
- Macdonald, G. (2018). *La sussidiarietà orizzontale e i cittadini attivi nella cura dei beni comuni - Giangiorgio Macdonald*. Roma: Aracne.
- Magnier, A., & Russo, P. (2002). *Sociologia dei sistemi urbani*. Bologna: Il Mulino.
- March, J.G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.
- March, James. G., & Olsen, J. P. (1976). Organizational Choice Under Ambiguity. In *Ambiguity and choice in organizations* (Vol. 2, pp. 10–23).
<https://doi.org/10.2307/2064777>

- March, J. C., & Olsen, J. P. (1992) Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzatove della politica. Bologna: Il Mulino. Edizione originale (1989), New York: The Free Press.
- Marchetti, M. C. (2013). Spazi pubblici e nuove forme di cittadinanza. *Sociologia.Rivista Quadrimestrale Di Scienze Storiche e Sociali*, (2).
- Marchetti, M. C. (2017). Spazi pubblici, beni comuni e nuove forme di partecipazione civica. In M. C. Marchetti & A. Millefiorini (a cura di), *Partecipazione civica, beni comuni e cura della città*. Roma: Aracne.
- Marchetti, M. C., & Millefiorini, A. (2017). *Partecipazione civica, beni comuni e cura della città* (M. C. Marchetti & A. Millefiorini, a cura di). Milano: FrancoAngeli.
- Marella, M. R. (2012). *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni* (M. R. Marella, a cura di). Verona: Ombre Corte.
- Mason, P. (2016). *Postcapitalismo. Una guida al nostro futuro*. Milano: Il Saggiatore.
- Mattei, U. (2011). *Beni Comuni, un manifesto*. Roma – Bari: Laterza, .
- Mazzucato, M. (2011). *The Entrepreneurial State*. Londra, New York: Anthem Press.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1989). Politiques publiques. In *Presses Universitaires de France*. Parigi: Presses Universitaires de France.
- Michiara, P. (2016). I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna. *Aedon*, 2. <https://doi.org/10.7390/83584>
- Miele, G. (1953). *Principi di diritto amministrativo, 2° ed.* Padova: Cedam.

- Moini, G. (2012). *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*. Milano: FrancoAngeli.
- Moore, G. A. (1999). *Crossing the Chasm, Marketing and Selling High-Tech Products to Mainstream Customer*. New York: Harper Collins Publishers.
- Mouffe, C. (2005). *Sul Politico: democrazia e rappresentazione dei conflitti*. Milano: Mondadori.
- Nictolis, E. De, & Iaione, C. (2016). Bologna: un modello di cooperazione tra amministrazione, associazioni, cittadini. *Equilibri*, (1), 41–44.
<https://doi.org/10.1406/83549>
- Nivarra, L. (2012). Alcune riflessioni sul rapporto pubblico e comune. In M. R. Marella (Ed.), *Oltre il pubblico e privato*. Verona: Ombre Corte.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: the Evaluation of Institutions and Collective Action*. 271. Retrieved from <http://www.ambridge.org>
- Ostrom, E. (2006). *Governare i beni collettivi*. Venezia: Marsilio.
- Panebianco, A. (1986). *Manuale di scienza politica*. Bologna: Il Mulino.
- Pennacchi, L. (2012). *Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*. Roma: Donzelli.
- Pichierri, A. (2002). *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*. Bologna: Il Mulino.
- Pichierri, A. (2005). *Lo sviluppo locale in Europa : stato dell'arte e prospettive*. Rubbettino.

- Pietroletti, G. (2018). Dalla partecipazione alla gestione : una transizione possibile verso l' amministrazione condivisa. In A. Coppola & G. Punziano (Eds.), *Roma in Transizione. Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli*. Roma-Milano: Planum Publisher.
- Pretto, A. (2011). Analizar las historias de vida: reflexiones metodológicas y epistemológicas. *Tabula Rasa. Bogotá - Colombia*, 15(15), 171–194.
- Putnam, R. (1993). *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Milano: Mondadori.
- Rancière, J. (1995). *La Mésentente : politique et philosophie*. Parigi: Galilée.
- Rawls, J. (2008). *Una teoria della giustizia*. Milano: Feltrinelli. Edizione originale (1971), Harvard University Press.
- Rein, M., & Schön, D. (1993). Reframing policy discourse. In F. Fischer & J. Forester (a cura di), *The Argumentative turn in policy analysis and planning*, 145–166. Durham, NC: Duke University Press.
- Richardson, J. J., Gustafsson, G., & Jordan, G. (1982). The concept of policy style. In J. Richardson (a cura di), *Policy Styles in Western Europe*, 1–16. Sidney: Allen&Unwin
- Rodotà, S. (2004). *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove frontiere della comunicazione*. Roma - Bari: Laterza.
- Rogers, E. (1962). *Diffusion of innovations*. New York: The Free Press.
- Rosanvallon, P. (2017). *Controdemocrazia*. Roma:Castelvecchi.
- Rose, C. (1986). The Comedy of the Commons: Custom, Commerce, and Inherently Public Property. *The University of Chicago Law Review*, 53(3), 711. <https://doi.org/10.2307/1599583>

- Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rousseau, J.-J. (2005). *Il contratto sociale*. Milano: BUR.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press Inc.
- Sabatini, F. (2009). Il capitale sociale nelle regioni italiane: un'analisi comparata. *Rivista Di Politica Economica*, 99(2), 167–220.
- Sacconi, L., & Ottone, S. (2015). *Beni comuni e cooperazione*. Bologna: Il Mulino.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research Theoretical lenses on public policy*. Boulder CO: Westview Press Inc.
- Schmitter, P. C. (1974). Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, 36(1), 85–131.
- Schneider, V. (2002). Regulatory governance and the modern organizational state: the place of regulation in contemporary state theory. In J. Jordana, (a cura di), *The politics of the regulation*. Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing Ltd
- Simon, H.A. (1967). *Il comportamento amministrativo*. Bologna: Il Mulino.
- Simon, Herbert A. (1947). Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. In *Political Science Quarterly*. <https://doi.org/10.2307/2144907>
- Skocpol, T. (2003). *Skocpol, T., Diminished Democracy: from membership to management in American civic life*. Norman: University of Oklahoma Press.

- Smith, A. (2013). *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*. Roma: Newton Compton. Edizione originale (1777)
- Somaini, E. (2015). *I beni comuni oltre i luoghi comuni*. Torino: IBL.
- Stark, D., & Castells, M. (1997). The Rise of the Network Society. *Contemporary Sociology*. <https://doi.org/10.2307/2654643>
- Steensland, B. (2008). Why do Policy Frames Change? Actor-Idea Coevolution in Debates over Welfare Reform. *Social Forces*, 86(3), 1027–1054. <https://doi.org/10.1353/sof.0.0027>
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions,. *International Social Science Journal*, 50 (155), 17–28.
- Stone, D. (2012). Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, 33(4), 1–17. <https://doi.org/10.1080/01442872.2012.695933>
- Tocci, G. (2009). Il ruolo della Governance urbana nella competizione fra città. In G. Borelli (a cura di), *La città: bisogni, desideri, diritti. La governance urbana*, Milano: Franco Angeli
- Tocqueville, A. (1999). *La democrazia in America*, Milano: BUR. Edizione originale (1835)
- Tosi, A. (1994). *Abitanti : le nuove strategie dell'azione abitativa*. Bologna: Il Mulino.
- Vitale, E. (2013). *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*. Bari: Laterza.
- Weber, M. (1917). *La scienza come professione. La politica come professione*. Torino.
- Weber, M. (1999). *Economia e società Vol. 1*. Ivrea: Edizioni di Comunità. Edizione originale (1922)

- Williams, D., & Young, T. (1994). Governance, the World Bank and Liberal Theory. *Political Studies*, 42(1), 84–100. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1994.tb01675.x>
- Wilson, J. Q. (1973). *Political organizations*. New York NY: Basic Books.
- Witt, U. (2003, June). Economic policy making in evolutionary perspective. *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 13, pp. 77–94. <https://doi.org/10.1007/s00191-003-0148-x>
- Yin, R. K. (1981). The Case Study Crisis: Some Answers. *Administrative Science Quarterly*, 26(1), 58. <https://doi.org/10.2307/2392599>

Sitografia

- Archinà, A. (2015). *L'Italia riparte dai beni comuni e dalla collaborazione civica*. Il giornale delle Fondazioni (ultima consultazione: 14 ottobre 2019)
 - <http://www.ilgiornaledellefondazioni.com/content/%E2%80%8Blitalia-riparte-dai-beni-comuni-e-dalla-collaborazione-civica>
- Arena, G. (2013). *Le città come beni comuni*, Labsus (ultima consultazione: 14 ottobre 2019)
 - <http://www.labsus.org/2013/10/le-citta-come-beni-comuni/>
- Cammelli, M. (2016). *Vecchi problemi e nuove pratiche*, Con Magazine (ultima consultazione: 14 ottobre 2019)
 - www.conmagazine.it/2016/01/07/vecchi-problemi-e-nuove-pratiche-un-passo-avanti/
- Ciaffi, D., & Alix, N. (2017). *Beni comuni: in Francia come in Italia, l'importante è contribuire!*, Labsus (ultima consultazione: 14 ottobre 2019)
 - <https://www.labsus.org/2017/06/democrazia-beni-comuni-in-francia-come-in-italia-limportante-e-contribuire/>
- Commissione Europea. (2004). *Project Cycle Management guidelines* (ultima consultazione: 14 ottobre 2019)
 - https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-aid-delivery-methods-project-cycle-management-200403_en_2.pdf
- Comuniverso. (2019). *I sindaci di centrosinistra 2019* (ultima consultazione: 14 ottobre 2019)
 - http://www.comuniverso.it/index.cfm?Sindaci_di_centrosinistra&menu=

- Giglioni, F. (2017). *Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo* di Labsus. Labsus (ultima consultazione: 14 ottobre 2019)
 - <https://www.labsus.org/2017/04/regolamento-beni-comuni-il-nuovo-prototipo-di-labsus/>
- Iaione, C. (2011). *Economia e diritto dei beni comuni*, Labsus (ultima consultazione: 14 ottobre 2019)
 - <https://www.labsus.org/2011/06/economia-e-diritto-dei-beni-comuni/>
- Labsus. (2015). *Rapporto 2015* (ultima consultazione: 14 ottobre 2019)
 - https://www.labsus.org/wp-content/themes/Labsus/media/Rapporto_Labsus_2015_Amministrazione_condivisa_dei_beni_comuni.pdf
- Labsus. (2016). *Rapporto 2016* (ultima consultazione: 14 ottobre 2019)
 - https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2016/01/rapportolabsus16_05.pdf
- Labsus. (2017). *Rapporto 2017* (ultima consultazione: 14 ottobre 2019)
 - https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2018/01/Rapporto_Labsus_2017.pdf
- Lasswell, H. D. (1938). *Propaganda technique in the World War* (ultima consultazione: 14 ottobre 2019)
 - <http://hdl.handle.net/2027/mdp.39015000379902>
- Patera, C. (2015). *Bari, deliberazione del Consiglio comunale, 16 aprile 2015, n. 20*. Labsus (ultima consultazione: 14 ottobre 2019)
 - <https://www.labsus.org/2015/06/bari-delibera-del-consiglio-comunale-16-aprile-2015-n-20/>

- Piazza, A. (2016). *Il centrosinistra esiste ancora?*, Youtrend (ultima consultazione: 14 ottobre 2019)
 - <https://www.youtrend.it/2016/06/08/il-centrosinistra-esiste-ancora-2016/>
- Trace, S. (2012). *How Technological Justice Can Fight Global Poverty*. *Mashable* (ultima consultazione: 14 ottobre 2019)
 - <https://mashable.com/2012/01/10/technological-justice/?europe=true#BiNngl5hlSqG%0A>
- Vincenzo, G. (2016). *Regolamento per l'amministrazione condivisa a Genova*. *Labsus incontra l'amministrazione comunale*. Labsus (ultima consultazione: 14 ottobre 2019)
 - <https://www.labsus.org/2016/07/regolamento-per-amministrazione-condivisa-a-genova-labsus-incontrera-amministrazione-comunale/>