

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Comunicazione Istituzionale

**LA CITTA' COLLABORATIVA**

**Una innovazione sociale, democratica, politica e istituzionale**

**RELATORE**

**Professor Christian Iaione**

**CANDIDATA**

**Marina Bassi**

**Matricola 623242**

**CORRELATORE**

**Professor Michele Sorice**

**ANNO ACCADEMICO**

**2014/2015**



## Indice analitico

<i>Abstract</i> .....	6
Introduzione .....	27
I .....	29
La società civile <i>driver</i> del cambiamento .....	29
1. I beni comuni e il rapporto con la città collaborativa .....	32
1.1. I beni comuni urbani .....	37
1.2. <i>Governance</i> e cultura critica .....	39
1.3. Soluzioni differenti per contesti differenti .....	41
2. Il principio di sussidiarietà .....	42
2.1. L'ambito di applicazione del principio di sussidiarietà .....	42
2.2. In Italia .....	45
3. Il principio di collaborazione civica .....	48
3.1. Il dovere civico come conseguenza del principio di collaborazione civica .....	50
4. I Patti di Collaborazione .....	51
4.1. La natura giuridica degli atti di Collaborazione .....	52
5. Gli effetti del processo decisionale inclusivo .....	52
II .....	55
<i>Governance</i> collaborativa .....	55
1.1. La verità del valore aggiunto della collaborazione .....	57
2. La questione dell'appartenenza .....	58
2.1. Una definizione per i gruppi .....	59
2.2. Collaborazione naturale e competitività culturale .....	60
2.3. Il <i>network</i> collaborativo in risposta allo scambio .....	62
2.4. Identità e empatia .....	64

3.	<i>Governance</i> sub-urbana e territorio collaborativo .....	66
3.1.	Una metodologia per la <i>neighbourhood governance</i> .....	66
3.2.	I conflitti di vicinato e la sindrome NIMBY .....	70
3.3.	Le applicazioni della <i>neighbourhood governance</i> .....	71
III.	.....	81
	La collaborazione fra i cittadini e l'Amministrazione .....	81
1.	Regolamento di Bologna come base di <i>governance</i> collaborativa .....	81
IV	.....	83
	Le sperimentazioni della <i>governance</i> collaborativa.....	83
1.	La matrice della <i>governance</i> urbana .....	83
1.1.	I cantieri di sperimentazione: le CO-Cities .....	85
1.2.	CO- Bologna.....	85
1.3.	CO – Mantova .....	88
1.4.	CO- Battipaglia.....	88
V.	.....	91
	Il cantiere aperto: CO-Roma .....	91
1.	Il quartiere Massimina.....	91
2.	La partnership .....	92
3.	La scelta del quartiere .....	95
3.1.	Dati demografici sulla popolazione residente .....	96
3.2.	Concept della strategia di intervento .....	101
4.	La tripartizione del lavoro sul quartiere.....	102
4.1.	Il lavoro sull'energia.....	103
4.2.	Il lavoro sulla mobilità.....	103
4.3.	Il lavoro sulla comunità .....	104
5.	Analisi dei risultati .....	105

6. Conclusioni e SWOT Analysis .....	106
Conclusioni e prospettive.....	108
Riferimenti bibliografici .....	111
Sitografia.....	115

## **La città collaborativa una innovazione sociale, democratica, politica, istituzionale**

### *Abstract*

Il processo di evoluzione del concetto di collaborazione si caratterizza da decenni come uno dei punti focali attorno ai quali politologi, sociologi e specialisti della *quaestio* politica si interrogano e per i quali cercano un filo conduttore capace di ripercorrere tutti i passaggi che li riguardano. Scopo della seguente trattazione è quello di dimostrare come il filo conduttore che porta al progresso sociale passi per il concetto di *governance* collaborativa, intesa come rete di scambio dei diversi interlocutori impegnati nella produzione delle politiche pubbliche. La tesi ammetterà che il potenziale di innovazione e lo sviluppo economico in una società va cercato conferendo un ruolo più importante all'accademia e il connubio delle caratteristiche dell'Università, delle imprese e del governo, per generare nuovi formati istituzionali e sociali per la produzione, il trasferimento e applicazione della conoscenza. Si fa spazio negli ordinamenti nazionali l'importante esigenza di aprire il processo decisionale alla partecipazione di ciascun individuo, che, apportando un punto di vista sempre diverso e sempre unico per qualsiasi questione intesa come collettiva, contribuisce alla dinamicità e alla vitalità dell'attività amministrativa. Si vorrà dimostrare, altresì, quanto questo nuovo modo di pensare l'erogazione di politiche pubbliche, inevitabilmente incide sulla concezione della piramide, che si ribalta completamente in favore della collaborazione dal basso. Con le parole di Chiara Facello e Mario Quaranta (2013), «la percezione da parte del cittadino di possedere le capacità per far sentire la propria voce e la convinzione che le istituzioni siano sensibili alle sue domande è cruciale in democrazia» (Morlino, Piana, Raniolo, 2013). Dove va una persona se vive in una città che non ha la fortuna di avere spazi verdi condivisi? Come può questa persona migliorare la propria rete di relazioni sociali e soddisfare il bisogno di conoscere nuove persone? Dove può coltivare il proprio senso di appartenenza a una comunità, accrescere la sua identità? Quali sono le infrastrutture e i servizi che aumentano la qualità della vita urbana? Quali sono le strutture e i servizi che consentono alle persone di

condividere o coltivare uno stile di vita più coerenti con la propria sensibilità individuale e con chi vive nello stesso territorio? Come Iaione (2012), ci poniamo le stesse domande alle quali, nel corso della trattazione, si cercherà di rispondere attraverso lo strumento di *governance* condivisa.

### *Capitolo I – La società civile come driver del cambiamento*

Il processo di evoluzione del concetto di collaborazione si caratterizza da decenni come uno dei punti focali attorno ai quali politologi, sociologi e specialisti della *questio* politica si interrogano e per i quali cercano un filo conduttore capace di ripercorrere tutti i passaggi che li riguardano. Non ci è difficile immaginare quanto abbia influito positivamente, in questo progresso sempre crescente, la possibilità per i cittadini di intervenire sempre di più nel processo decisionale che si vorrà in questa sede analizzare. La garanzia di trasparenza tanto auspicata dagli individui è stata affidata, negli anni, a molteplici organi, differenti fra loro per natura e composizione. Si è passati dal potere accentrato del sovrano delle monarchie assolute, in cui il binomio partecipazione- trasparenza non era affatto previsto, a sistemi che hanno concesso spazi sempre più ampi all'interazione con il cittadino (si pensi alle prefetture, che nascono come semplice organo rappresentante il potere centrale, e che si sono trasformate fino a diventare centri di *input* dal basso per la realizzazione di programmi di benessere comune). La nostra storia ci insegna come, tra tutti, il sistema che più di altri ha cercato una posizione mediana tra potere inculcato e potere partecipato sia la democrazia, che si configura come momento di interazione fra individui depositari di verità diverse, ma ciascuna utile al confronto di opinioni e punti di vista. L'intento di questa trattazione è dimostrare l'effetto vantaggioso di un miglio in più rispetto alle conclusioni raggiunte finora in merito alla democrazia partecipata, prendendo in considerazione il soggetto che maggiormente si fa carico di questo patrimonio, l'Amministrazione Pubblica, e una serie di interazioni che quest'ultima ha sviluppato nell'ultimo decennio in favore della salvaguardia del sistema democratico. L'azione della Pubblica Amministrazione, insieme ai nuovi protagonisti della collaborazione - imprese, università - diventa, con queste premesse, più vicina agli interessi dei cittadini e,

parallelamente, più responsabile delle risorse amministrative, essendo stata diretta ad attivare soluzioni e strumenti più efficienti e innovativi, in grado di produrre servizi di qualità a costi possibilmente standardizzati, controllabili dagli stessi destinatari. Al fine di illustrare gli effetti della collaborazione, sia d'aiuto la teoria della Tripla Elica (Etzkowitz, Leydesdorff 1997). La tesi, approfondita in prima analisi dallo *Human Sciences and Technologies Advanced Research Institute* dell'Università di Stanford, ammette che il potenziale di innovazione e lo sviluppo economico in una società va cercato conferendo un ruolo più importante all'accademia e il connubio delle caratteristiche dell'Università, delle imprese e del governo, per generare nuovi formati istituzionali e sociali per la produzione, il trasferimento e applicazione della conoscenza. Questa visione comprende non solo una innovazione dinamica naturale (Schumpeter, 1942), ma anche il rinnovamento creativo che nasce all'interno di ciascuna delle tre sfere istituzionali dell'Università, dell'Industria e del Governo. Il concetto di tripla elica si basa quindi su tre idee principali: (1) un ruolo più importante per l'Università in materia di innovazione, alla pari con l'industria e il governo nella Società della Conoscenza; (2) una propensione alla collaborazione tra le tre principali sfere istituzionali, in cui la politica dell'innovazione è sempre il risultato di interazione piuttosto che una prescrizione da parte del Governo; (3) oltre a soddisfare le loro funzioni tradizionali, ogni sfera istituzionale assume anche "il ruolo degli altri" (si eseguono nuovi ruoli oltre che la propria funzione tradizionale). Il rafforzamento del ruolo dell'Università nella Società della Conoscenza nasce da alcune caratteristiche specifiche. *In primo luogo*, la recente aggiunta dell'accademico «terza missione» - il coinvolgimento nello sviluppo socio-economico, accanto alle missioni tradizionali di insegnamento e di ricerca, è il più notevole, essendo una conseguenza della "seconda rivoluzione accademica" (Etzkowitz, 2003). Ciò è in gran parte l'effetto che le politiche di governo attuano per rafforzare i legami tra le università e il resto della società, in particolare le imprese, ma anche l'effetto di una tendenza ad utilizzare università e imprese – in generale infrastrutture di ricerca - per gli obiettivi di governo, il quale reindirizza una parte dei finanziamenti alle università stesse (Slaughter, Leslie 1997). Il legame collaborativo con gli altri attori della Tripla Elica hanno aumentato l'importanza pivotale delle università per la produzione di ricerca scientifica nel



corso del tempo (Godin e Gingras, 2000). *In secondo luogo*, la capacità – detenuta dalle università - di fornire costantemente nuove idee agli studenti è diventata una risorsa importante nella Società della Conoscenza. Gli studenti non sono solo le nuove generazioni di professionisti in varie discipline scientifiche, affari, cultura ecc., ma possono anche essere addestrati e incoraggiati a diventare imprenditori e fondatori dell'azienda, contribuendo alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro in una società che ha bisogno di tali esiti più che mai<sup>1</sup>. Inoltre, le università stanno anche estendendo le loro capacità di educare le persone a organizzazioni educare, attraverso centri interdisciplinari, parchi scientifici, spin-off accademici e incubatori (Etzkowitz 2008, Almeida, Mello e Etzkowitz, 2012). *In terzo luogo*, la capacità delle università di generare tecnologia ha cambiato la loro posizione, da una tradizionale fonte di risorse umane e conoscenze a una nuova fonte energenerativa, con capacità organizzative sempre crescenti, atte a produrre e trasferire formalmente tecnologie piuttosto che fare affidamento unicamente su legami informali. Piuttosto che servire solo come fonte di nuove idee per le imprese esistenti, le università stanno unendo le loro capacità di ricerca e di insegnamento in nuovi formati per diventare una fonte di formazione di nuove imprese, soprattutto nei settori avanzati della scienza e della tecnologia. L'università imprenditoriale assume una posizione pro-attiva nel mettere le conoscenze da utilizzare e ad ampliare l'ingresso nella creazione di conoscenza accademica. Così opera secondo un modello interattivo, piuttosto che un modello lineare di innovazione. Peraltro ciò ha un effetto diretto sulle le imprese, che aumentano il loro livello tecnologico, si impegnano di più e con più elevati livelli di formazione e di condivisione della conoscenza. Il governo agisce come un imprenditore pubblico. L'interazione tra diverse dinamiche porta alla nascita di un modello interattivo di innovazione. La globalizzazione diventa decentrata e avviene attraverso reti regionali tra le università, nonché attraverso società multinazionali e le organizzazioni internazionali. Con l'ausilio dello sviluppo dei nuovi collegamenti dinamici, si possono combinare pezzi discreti di proprietà intellettuale da co- sfruttare. Nelle

---

<sup>1</sup> Si veda ad esempio il caso di StartX, acceleratore di start-up dell'Università di Stanford, che in meno di un anno ha addestrato 90 fondatori e 27 aziende (<http://startx.com/>), o la Academy Team - il Centro imprenditorialità di Eccellenza dell'Università JAMK di Scienze Applicate di Jyväskylä, Finlandia, dove gli studenti sviluppano le proprie imprese cooperative sulla base di progetti di vita reale (<http://www.tiimiatemia.fi/en/>).

attuali circostanze competitive internazionali, l'innovazione è troppo importante per essere lasciata alla singola impresa, o anche un gruppo di aziende, il singolo ricercatore o anche una collaborazione transnazionale dei ricercatori. L'innovazione si è ampliata da un processo all'interno delle imprese ad un'attività che coinvolge istituzioni non tradizionalmente pensate come aventi un ruolo diretto nel campo dell'innovazione, quali le università. La collaborazione in questo senso, peraltro, risulta indispensabile anche per gli effetti che crea in seno ai cittadini, per quello che concerne la costruzione di adeguati sistemi di *public accountability*, insieme con quelli di implementazione del bilancio sociale<sup>2</sup> secondo modalità automatiche e permanenti, nonché per la realizzazione della democrazia partecipata. «La conoscenza scientifica è frutto tanto della comprensione della diversità delle situazioni [...] quanto lo è della comprensione dei suoi limiti» (Ostrom, 2006). Il significato profondo del lavoro di Elinor Ostrom insegna ad «autogovernarsi». E' di questo avviso anche Carlo Donolo (2012), che cerca di chiarificare ancor meglio il senso dei beni comuni, tendendo di rispondere ad alcune domande fondamentali:

- *Cosa sono questi beni?*

Secondo Donolo, i beni comuni quelli il cui scopo si riversa nella ricerca di riduzione e risoluzione dei problemi sociali. In altre parole, come peraltro anticipava la Ostrom, i beni comuni sarebbero quei beni che soddisfano un bisogno primario per la sopravvivenza di una comunità equilibrata. In più, per essere considerati comuni, i beni devono avere la caratteristica del valore sociale (Donolo, 2012). Va da sé, che ciascuna comunità di individui aggregati abbia valori e parametri sociali differenti di riferimento. Ad una società tecnologicamente primitiva, corrisponderanno dei beni comuni fondamentali tendenzialmente naturali. Diversamente, ad una comunità tanto avanzata tecnologicamente, si tenderà a far corrispondere beni cognitivi e scientifici strategici;

---

<sup>2</sup> Tale documento è finalizzato a «far conoscere ai cittadini le attività realizzate e le politiche attuate dall'amministrazione, l'impiego delle risorse, i risultati raggiunti, i progetti e le iniziative previste per il futuro. Significa *rendicontare* in modo semplice e comprensibile, l'operato di un'amministrazione. Rispetto al bilancio tradizionale, che riporta dati economico- finanziari, infatti, il bilancio sociale rende trasparenti e comprensibili le priorità e gli obiettivi dell' amministrazione, gli interventi realizzati e programmati e i risultati raggiunti», vd. <http://www.urp.gov.it>

- *Cosa li distingue da altri beni?*

Capita spesso di confondere i beni con le risorse. In effetti, è possibile indicare un bene (anche, e non solo) risorsa qualora questo diventa chiave di volta del processo produttivo di una società. Con questa premessa, Donolo fa capire come – ad esempio – il mare possa essere risorsa per una comunità che vive della sua pescosità, o come il terreno fertile di una pianura possa essere un bene utilizzabile dai residenti delle zone limitrofe per il sostentamento e il progresso della società;

- *In che senso sono beni, e perché comuni?*

Per dare una risposta a questa domanda, conclude Donolo, possiamo servirci di un esempio esplicativo. Prendendo in esame la *fiducia*, essa può essere intesa come bene comune che produce scambio sociale: «[...]è un bene molto apprezzato, perché in sua assenza gli scambi sociali diventano difficili o impossibili». Paradossalmente, sembrerebbe che sia più semplice avere fiducia per le cose piccole, piuttosto che per quelle più grandi, per le quali in effetti ce ne sarebbe più bisogno. Così sono le interazioni delle comunità con i beni comuni, sono invocati, bramati e attesi; ma sono altrettanto disprezzati, sottovalutati e abusati, rendendoli insufficienti. Iaione (*Ibidem*) rileva come gli spazi urbani e i servizi di quartiere soddisfino diverse esigenze che insistono su un dato territorio, perché sono funzionali a una comunità di benessere, nonché all'esercizio individuale dei diritti della cittadinanza. Questi incoraggiano il più alto senso possibile di appartenenza alla comunità, aiutano a superare l'apatia politica, promuovendo la coesione sociale. I servizi di interesse comune urbani stanno subendo un profondo periodo di crisi, determinata da due fattori: il calo degli spazi ad uso cittadino e la conseguente sfiducia dei residenti. Gli spazi pubblici urbani sono percepiti come luoghi di nessuno o luoghi di proprietà di un'autorità pubblica locale, piuttosto che luoghi di tutti, come i beni comuni dovrebbero essere percepiti. L'ultimo decennio è stato caratterizzato da una disaffezione urbana, che è anche dovuta alla mancanza della partecipazione civica nella pianificazione urbana e nella progettazione, produzione e realizzazione di servizi urbani. Gli spazi urbani possono essere considerati beni comuni tenendo conto della dimensione del loro utilizzo e la loro utilità sociale.

Una piazza non è un bene comune in sé solo perché è un semplice spazio urbano. Questa diventa un bene comune data la sua natura di «posto per l'accesso e lo scambio sociale, esistenziale» (Iaione, 2016 *forthcoming*). Iaione rileva inoltre come i servizi locali possano e debbano essere concettualizzati come beni comuni. L'idea di beni comuni urbani riguarda tutte le preoccupazioni per quegli spazi e servizi che consideriamo «beni comuni locali urbani o spazi e servizi comuni». Non è necessario che la proprietà formale dei beni comuni sia pubblica, nel senso che la cura o la supervisione di questi ultimi sia di responsabilità di qualche pubblica amministrazione. La proprietà di un bene comune può anche essere di responsabilità privata, ma deve essere caratterizzata dalla necessità di garantire l'accesso universale e la fruizione dei membri della comunità nella loro produzione e gestione. Così, la comunità comprende chiunque può contribuire alla sopravvivenza, la cura, e la conservazione dei beni comuni urbani. Questa concettualizzazione di beni comuni urbani è profondamente connessa con un nuovo tipo di *welfare* urbano. Essa sembra andare bene con le conclusioni di avvocati privati e con l'orientamento della Corte Costituzionale italiana. Attraverso il Decreto del 21 giugno 2007, il Ministero della Giustizia ha istituito una commissione di studio per elaborare una proposta di modifica della regolamentazione del Codice civile in materia di beni comuni. Il lavoro si è concluso con la qualificazione da parte della Commissione dei beni comuni come beni funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e allo sviluppo delle persone. Sono beni di consumo che sono esauribili, ma possono utilizzati senza rivalità. Cioè, l'uso di una persona non preclude l'uso da parte qualcun altro. Essi possono appartenere a un organismo pubblico o agli individui. Il loro uso collettivo deve essere entro i limiti e secondo le modalità stabilite dalla legge. Se la proprietà comune delle merci è pubblica, essi non sono in vendita, ma la loro concessione può essere consentita temporaneamente, nei singoli casi previsti dalla legge. Chiunque può istituire un procedimento legale per la protezione dei diritti connessi alla conservazione e l'uso di beni comuni. Ma solo lo Stato ha il diritto esclusivo di portare un'azione legale per risarcimento danni. Questa dottrina di concessione del potere dello Stato di proteggere i beni comuni che sono di proprietà privata sembra permeare la più recente giurisprudenza. La Corte di Cassazione italiana (2011)

riunita in Sezioni Unite, infatti, ha stabilito, rispetto agli articoli 2, 9, e 42 della Costituzione italiana, che il principio della tutela della personalità umana si applica in tutti i casi, non solo quelli che coinvolgono la proprietà statale. La Corte ha tenuto a sottolineare l'irrilevanza della proprietà formale e lo stretto legame funzionale tra i beni comuni e l'esercizio dei diritti sociali. Essa ha sottolineato che qualsiasi immobile è un bene comune, se aiuta a ottenere vantaggi per la comunità. Inoltre, la Corte di Cassazione italiana ha avuto cura di ricordare che il rinnovamento dello Stato-comunità, come partito responsabile beni comuni, e come entità che tutela l'interesse di tutti, coinvolge le caratteristiche di *governance* che rendono efficaci le varie forme di fruizione e utilizzo dei beni comuni urbani<sup>3</sup>.

### *Capitolo II – Governance collaborativa*

Il quadro delle interazioni tra individui così come delineato e la legittimazione dell'intervento diretto dei cittadini all'interno del processo decisionale anche dal punto di vista giuridico, permette di compiere un passo ulteriore nell'analisi della collaborazione. In questo senso può risultare utile affrontare la questione che gravita attorno alla *governance* collaborativa. John D. Donahue tenta di ricostruirla, delineandone otto dimensioni descrittive:

- a) *Formality*: un rapporto di collaborazione può essere istituzionalizzato attraverso contratti formali (o accordi di natura equivalente), oppure può operare attraverso accordi informali o anche intese tacite. Tanto più si avanza nella ricerca e nell'approfondimento della materia, tanto più il criterio della formalità diventerà imperativo. La collaborazione cementata unicamente da accordi tra uomini e codici culturali impliciti – regole non scritte – è difficile da riconoscere. Un certo grado di formalismo sufficiente per permettere descrizioni oggettive di partecipanti, procedure e obiettivi è

---

<sup>3</sup> Sul punto, si veda la sentenza 14 febbraio 2011, n° 3665 della Corte Suprema di Cassazione, riunita in Sezioni Unite, che si esprime su « il giudizio sulla natura demaniale di un bene precedentemente appartenente per codice (civile e della navigazione) allo Stato, instaurato contro lo Stato, ora che per effetto della riformulazione dell'art. 114 della Costituzione il bene è passato ad altre componenti della Repubblica concorrenti con lo Stato, possa continuare in contraddittorio solo dello Stato (che non ne ha più comunque la titolarità), in assenza della nuova componente della Repubblica alla quale a seguito della riforma costituzionale spetta».

necessario distinguere la *governance* collaborativa da altre categorie di interazione pubblico-privato;

- b) *Duration*: bisogna saper distinguere due tipi di accordi. Da una parte ci sono gli accordi di *governance* destinati ad essere permanenti (a tempo indeterminato); dall'altra parte riconosciamo le collaborazioni *ad hoc* che si dissolvono non appena la crisi si risolve o l'obiettivo prefisso vengono raggiunti. Quello che rileva ai fini della descrizione della *governance* collaborativa, è sicuramente il primo caso;
- c) *Focus*: generalmente, la collaborazione può essere strutturata in maniera restrittiva per soddisfare una singola sfida condivisa, o può essere progettata in maniera più ampia per affrontare una serie di problemi comuni dalle parti che collaborano;
- d) *Institutional diversity*: un accenno di diversità tra istituzioni insistenti sullo stesso territorio - almeno una pubblica e una privata – crea il contesto ideale in favore della *governance* collaborativa;
- e) *Valence*: il nome (prestato dalla chimica), indica la pluralità dei soggetti che possono intervenire contemporaneamente nell'accordo. Da un lato, questo serve a limitare le «voci» portatrici di interessi discordi; dall'altro, questo da un'idea della rete che viene a formarsi per la determinazione della collaborazione;
- f) *Stability versus Volatility*: Una collaborazione è stabile nella misura in cui i suoi membri condividono una visione normativa della *governance* di successo, e volatile nella misura in cui norme o interessi dei membri divergono. Meno stabile è la collaborazione, maggiore è il dispendio delle energie che devono essere dedicate mantenere la collaborazione in sé;
- g) *Initiative*: in una democrazia ragionevolmente funzionante, le unità governative dovrebbero avere l'ultima parola sugli obiettivi da perseguire sui criteri con cui vanno valutati i progressi. Dove il governo è assente, debole, o non democratico, questa condizione non è realistica. Ciascuna delle parti che collaborano devono avere un qualche ruolo nella definizione degli obiettivi della collaborazione. Se le altre parti sono semplicemente agenti impegnati ad attuare l'agenda dell'attore dominante, il rapporto è piramidale.

Il rapporto tra le parti deve essere strategico, nel senso che ciascuno agisce con un occhio agli altri e anticipa ciò che gli altri penseranno di un determinato comportamento;

- h) *Problem-driven versus Opportunity-driven*: bisogna saper «collocare» la collaborazione, e capire se essa nasca con carattere difensivo - dedicato a risolvere o alleviare qualche minaccia comune – o come opportunità di scambio e mantenimento dello status quo (Danahue, 2004).

Non esistendo una definizione del concetto di *governance* cosiddetta di quartiere, procediamo nell'analisi muovendo da taluni studi progettuali effettuati negli ultimi anni, cercando di ricostruire una metodologia valida per ogni caso specifico presentato. Nel report «EUR 21710 — EU RESEARCH ON SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES — Neighbourhood governance – capacity for social integration - Neighbourhood Govern (2007)<sup>4</sup>» si è tentato, attraverso lo studio empirico di talune realtà circoscritte, di immaginare una metodologia valida per l'approfondimento della materia, in presenza di alcune caratteristiche. In particolare il progetto, condotto in partnership tra diversi soggetti, ha avuto come obiettivo generale della ricerca è stato quello di scoprire fino a che punto e in che modo un modello di governo democratico potesse contribuire a combattere l'esclusione sociale. L'approccio è stato incentrato sui processi sociali piuttosto che sulle strutture economico-giuridiche. Le interazioni sulle quali ci si è concentrati ha riguardato problemi quotidiani incontrati nel vivere insieme nei quartieri più poveri, e come affrontare questi problemi a livello locale potrebbe creare un incentivo per i residenti a partecipare ai processi decisionali. Questa prospettiva ha plasmato il modo in cui i termini chiave della ricerca sono stati definiti, così come il metodo di raccolta e analisi dei dati. La ricerca, quindi, si basa su definizioni specifiche di quattro grandi concetti, destinati a sottolineare il processo piuttosto che struttura: esclusione sociale, il quartiere, la *governance*, la democrazia.

---

<sup>4</sup> Fifth Community RTD Framework Programme of the European Union (1998–2002), Key Action *Improving the Socio- economic Knowledge Base*. Tra gli obiettivi del programma quadro: migliorare la comprensione dei cambiamenti strutturali in atto nella società europea; identificare i modi di gestire i cambiamenti e di promuovere la partecipazione attiva dei cittadini europei nella costruzione del loro futuro. Un altro obiettivo importante è stato quello di mobilitare le comunità di ricerca nel campo delle scienze sociali e umanistiche in Europa e di fornire un supporto scientifico alle politiche a vari livelli, con particolare attenzione ai settori politici dell'UE.  
([http://cordis.europa.eu/docs/publications/8260/82608331-6\\_en.pdf](http://cordis.europa.eu/docs/publications/8260/82608331-6_en.pdf))

- a) *Esclusione sociale*: i processi di esclusione sociale sono alla portata tanto delle comunità più piccole, tanto di quelle più grandi, ma colpiscono gruppi e individui che vivono in luoghi particolari. Nel caso di specie, questi processi hanno attecchito maggiormente nei quartieri definibili come più degradati. In piccola scala, gli studi qualitativi possono concentrarsi sulle interazioni sociali quotidiane, i processi di micro-sociali e le situazioni che rendono le persone appartenenti a un luogo o a un gruppo. In questo modo, per inquadrare buone politiche di «eliminazione dell'esclusione sociale», è necessario installare un insieme di processi, o modalità di interazione sociale, che invitino gli individui a unirsi nei diversi gruppi locali, entrando in contratto con altri gruppi localizzati, così come con le persone nelle organizzazioni più formali. Il circolo virtuoso innescato forma la vita quotidiana naturale della comunità intera, che debella così le forme di esclusione sociale;
- b) *Quartiere*: come abbiamo anticipato, è difficile immaginare una definizione di quartiere univoca. Potrebbe essere utile in questo senso ricercare il significato di quartiere in una doppia accezione: la prima potrebbe essere di tipo concettuale – uno spazio fisico in cui il complesso delle interazioni tra le diverse attività e azioni forma le condizioni di vita per gli individui che vi risiedono; la seconda accezione è di tipo pragmatico: spazi fisici che hanno avuto un certo riconoscimento formale derivante dalla scelta di politiche pubbliche basate sul territorio. Da qui, è possibile dedurre anche il concetto di «problemi di vicinato», asserendo che questi derivino dalle questioni nate dal vivere insieme in uno spazio condiviso;
- c) *Governance*: la definizione generale di *governance* è l'intero spettro di relazioni formali e informali, che fanno funzionare una determinata struttura. Queste relazioni possono essere studiate sia in termini di struttura di relazioni tra attori; sia in termini di processi sociali che caratterizzano queste relazioni. Sebbene processo e la struttura non possano essere facilmente separati, nella parte che compete i primi risulta possibile individuare la misura in cui le strutture formali vincolano o facilitano il coinvolgimento degli individui per affrontare i problemi di vicinato;



d) *Democrazia*: come precedentemente asserito (*infra, Cap. 1*), la natura della democrazia è un dibattito centrale nella teoria politica. La ricerca della definizione di *neighbourhood governance* prende le mosse da due diverse dimensioni: una dimensione basata sull'applicazione della cosiddetta democrazia partecipativa<sup>5</sup>, concentrandosi sulle interazioni quotidiane e, allo stesso tempo, su come la vita di quartiere sia legata al processo formale di produzione delle politiche pubbliche a livello territoriale, regionale e nazionale. La seconda dimensione - parallela alla prima - attiene invece agli effetti dell'erogazione di politiche pubbliche all'interno del quartiere e come questi influenzino le interazioni quotidiane<sup>6</sup>.

### *Capitolo III – La collaborazione fra cittadini e Amministrazione*

Il prototipo ideale per argomentare la questione che gravita attorno all'applicazione del principio di sussidiarietà è costituito dal Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la salvaguardia dei beni comuni. L'iter che ha visto la nascita del Regolamento ha avuto un tempo di incubazione di più di due anni, dal 2012 a febbraio 2014, e ha previsto una partnership tra molteplici attori insistenti sul territorio di Bologna (culla del Regolamento). Il cantiere di Bologna è risultato essere la prima tappa di sperimentazione per la *governance* collaborativa come la intendiamo in questa sede. Il progetto «La città come bene comune», prototipazione iniziale di tutta una serie di altri progetti tuttora ancora in piedi, ha avuto come scopo principale quello di realizzare un modello di amministrazione condivisa, con i cittadini residenti e affezionati al territorio bolognese. «L'obiettivo del progetto consiste nel dimostrare con i fatti che oggi si possono amministrare le città utilizzando, oltre alle modalità tradizionali, anche il modello dell'amministrazione condivisa, grazie al quale i cittadini mettono a disposizione

---

<sup>5</sup> Intesa come caratterizzata da due elementi: «da un lato l'uso del confronto argomentato, dall'altro l'inclusione di tutti gli interessi e i punti di vista che sono toccati dall'oggetto della discussione» (L. Bobbio, *Dilemmi di democrazia partecipativa*, cit., 14). Questi strumenti di democrazia deliberativa si sono diffusi all'interno di vari ordinamenti a partire dai primi anni '90 e hanno ben presto trovato un loro riconoscimento anche a livello sovranazionale

<sup>6</sup> Fifth Community RTD Framework Programme of the European Union (1998–2002), Key Action *Improving the Socio- economic Knowledge Base*. EUR 21710 — EU RESEARCH ON SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES — Neighbourhood governance – capacity for social integration - Neighbourhood Govern (2007), pag. 21.

della comunità tempo, competenze, esperienze e idee per prendersi cura dei beni comuni presenti sul territorio in cui vivono. Di fatto, già oggi a Bologna e altrove molti cittadini singoli e associati applicano senza saperlo il principio costituzionale di sussidiarietà, prendendosi cura di piazze, portici, giardini, scuole, etc. Il problema è che lo fanno pensando di supplire in tal modo ad una carenza dell'amministrazione comunale. Il progetto intende invece dimostrare concretamente che, se vogliamo mantenere la qualità dei beni comuni cui siamo abituati, questo può diventare un modo "normale" di amministrare le nostre città»<sup>7</sup>. I soggetti coinvolti nell'iniziativa - Labsus<sup>8</sup>, Centro Antartide<sup>9</sup> e Fondazione Del Monte<sup>10</sup> - hanno collaborato istituendo una cosiddetta «cabina di regia» in seno alle strutture municipali bolognesi, per il coordinamento e l'indirizzo dell'intervento sul territorio. Il progetto è terminato il ventidue febbraio 2014 con la consegna al sindaco di Bologna, all'assessore alla cultura di Roma Capitale, e al sindaco della cintura metropolitana di Bologna del Regolamento tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani<sup>11</sup>, frutto dell'esperienza raccolta durante i due anni di progetto nelle aree selezionate per i laboratori urbani. Il Regolamento consta di trentasei articoli, e nel corso del 2015 è stato tradotto in inglese, francese, e giapponese.

#### *Capitolo IV – Le sperimentazioni della governance collaborativa*

---

<sup>7</sup> G. Arena, *Le città come beni comuni*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 22 ottobre 2013.

<sup>8</sup> Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà, è formato da ricercatori, cittadini attivi e studenti che operano in favore della cura e della rigenerazione dei beni comuni urbani, in risposta all'Art. 118 ultimo comma della Costituzione italiana, come riformato dopo la legge costituzionale 3 del 2001. È presieduto dal Professor Gregorio Arena. [www.labgov.org](http://www.labgov.org)

<sup>9</sup> Il Centro Antartide trova la sua origine nelle attività di divulgazione ambientale promosse, a partire dal 1984, dall'Università Verde di Bologna. **Dal 1992 agisce nel campo dello studio, dell'educazione e della comunicazione ambientale e sociale.** Interviene in particolare sui temi dello sviluppo sostenibile e della resilienza, risparmio idrico, mobilità sostenibile e sicurezza stradale, rifiuti, energia, qualità urbana e promozione della salute, cittadinanza attiva e gestione partecipata dei beni comuni. <http://www.centroantartide.it>

<sup>10</sup> La Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna è una fondazione di origine bancaria nata il 15 luglio 1991 dalla Banca del Monte di Bologna e Ravenna in ossequio alle leggi di riforma delle banche pubbliche. È persona giuridica di diritto privato, senza fini di lucro, con piena autonomia statutaria e gestionale, che persegue fini di interesse pubblico e utilità sociale. <http://fondazione.delmonte.it/>

<sup>11</sup> <http://www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/REGOLAMENTO%20BENI%20COMUNI.pdf>

La teoria di *governance* deve affrontare la crescente globalizzazione del nostro mondo, che coinvolge le economie transnazionali, le organizzazioni private e le comunità che interagiscono con i rispettivi. La natura sempre più interconnessa di un sistema globale come il nostro, rende fondamentale la ricerca di una struttura di *governance* giuridica ed effettiva, che incoraggi la collaborazione. Tuttavia, come avvisa Iaione (2016), spesso, nell'ambito della *governance* collaborativa, «la legge è frammentaria o silenziosa». Nonostante molte organizzazioni amministrative siano regolate dalle iniziative di «*governance* aperta» che incoraggiano la trasparenza, - come il Freedom of Information Act negli Stati Uniti, che richiede che le agenzie governative rivelino le informazioni richieste da parte di ciascun cittadino - questa sia soggetta a costanti deroghe in favore del segreto amministrativo. Iaione si chiede se i beni possano, insieme con le risorse urbane, trasformare le città in ecosistemi di collaborazione che consentano l'azione collettiva per i beni comuni. L'attuale modello di governo locale non consentirebbe una effettiva *governance* collaborativa. In effetti, «il quadro attuale potrebbe anche ostacolarla» (Iaione 2016). Freeman (1997) sostiene la necessità di un quadro specifico per la produzione di *governance* collaborativa, tra cui rientrano: 1) un orientamento di *problem solving*; 2) la partecipazione delle parti interessate al processo decisionale; 3) soluzioni sperimentali provvisorie; 4) la responsabilizzazione delle istituzioni private e pubbliche; 5) un corpo estraneo flessibile di indirizzo. Si immagini una matrice per la *governance* all'interno della quale inserire, da un lato, le caratteristiche anticipate da Freeman; dall'altro, i sei modelli di *governance* riscontrati da Iaione: pubblico, pubblico-privato, condiviso, di collaborazione, di cooperazione, policentrico. I primi tre modelli sono stati storicamente applicati in maniera estesa, con un successo limitato. La nostra attenzione sarà focalizzata sugli ultimi tre modelli. L'attenzione sulla *governance* dei beni comuni permette di sottolineare l'importanza della metodologia istituzionale. Nessuna gestione pubblica o privata delle risorse comuni è in grado di affrontare questo problema complesso. La Ostrom afferma che l'auto-governo delle risorse collettive può essere la soluzione per evitare la tragedia dei beni comuni annunciata da Hardin. Il concetto di beni comuni urbani è strettamente legata alla qualità della vita urbana (Iaione 2012). Dato l'aumento di urbanizzazione, l'accesso

e la qualità dei beni comuni urbani, è fondamentale determinare la qualità della vita urbana. La sfida per i comuni è di trovare alcuni meccanismi di *governance* per la gestione collettiva dei beni comuni urbani. Di questo avviso sono Foster e Iaione (2015). Le CO-Cities sono città collaborative basate sui beni comuni urbani. Il protocollo delle CO-Cities, messo a punto e sperimentato in cinque città in Italia fino ad ora (*infra*), si articola in tre fasi principali: *seeding*, *co-design* e *prototyping*. Ogni campo di sperimentazione offre poi caratteristiche peculiari a seconda delle città in cui si esprime:

- 1) Lo scopo della prima fase del protocollo, la fase *seeding*, è capire le caratteristiche socio-economiche e giuridiche del contesto urbano;
- 2) La seconda fase, il processo di *co-design*, è un «campo di collaborazione» in cui si creano le sinergie tra i beni comuni individuati e la città. Nella seconda fase, le sessioni di *co-working* sono organizzate per testare le possibili sinergie e l'allineamento tra i progetti e gli attori interessati. Queste culminano in un *Collaboration Day* - che potrebbe assumere la forma di manifestazione, per esempio, o una festa civica, o ancora l'utilizzo temporaneo degli spazi urbani dismessi - per testare, sperimentare e coordinare le idee che nascono dalle sessioni di *co-working*;
- 3) La terza fase, la fase di *prototyping*, è diversa per ogni sperimentazione. I risultati di questa fase portano alla progettazione di strumenti di *governance* più adatti alle condizioni locali. Il protocollo è il passo necessario per creare un ambiente più favorevole all'innovazione, alla condivisione e alla collaborazione. La chiave è trasformare l'intera città o alcune parti di essa in un laboratorio, coadiuvato dalla creazione di un ecosistema giuridico e politico adeguato per l'installazione di una collaborazione e di sistemi di *governance* urbana policentrica. Questo processo democratico di sperimentalismo concettualizza la *governance* urbana, creando un quadro giuridico per i diritti della città.

Come si è anticipato, non si deve incorrere nell'errore di credere che qualunque Stato, qualsiasi sia la sua storia e i suoi valori, sia in grado di creare *governance* senza una fase di sperimentazione atta a recuperare ogni informazione utile al raggiungimento dello scopo; è ancor meno plausibile – secondo Iaione - che questa

realtà si verifichi senza l'ausilio di un «cantiere di cooperazione» che offra la possibilità di far constatare – in pillole – gli effetti di una qualsivoglia politica pubblica territoriale. È a questo proposito che nascono in Italia i cantieri progettuali delle *CO-Cities*<sup>12</sup>. Negli ultimi tre anni, alcune città italiane hanno deciso di avventurarsi nell'immaginazione di una nuova struttura di governo locale, basata sulla comprensione degli interessi di comunità, in collaborazione con le istituzioni pubbliche e private. Da questa idea sono nati i progetti di CO-Bologna, CO-Mantova, CO-Battipaglia. Attraverso la medesima struttura, combinata con i diversi aspetti e punti forti di ciascun territorio, il progetto delle *Co-cities* fa emergere una tendenza, o meglio, una spinta della volontà di collaborazione all'interno delle comunità italiane, nelle quali il potenziale di successo è reso sempre più certo dall'ausilio di facilitatori sociali che indirizzino la sintesi dei bisogni.

#### *Capitolo V – Il cantiere aperto: CO-Roma*

A «chiudere il cerchio» dell'analisi sui parametri e le implicazioni della *governance* collaborativa, vi è una fase di sperimentazione della teoria, applicata ad un contesto reale, con interessi e bisogni reali a cui rispondere. L'occasione per il gruppo LUISS LabGov di partecipare al tavolo di lavoro sulle questioni aperte che interessano un dato territorio si è presentata con il bando di programma Horizon 2020: SCC-01-2015 «*Smart Cities and Communities solutions integrating energy, transport, ICT sectors through lighthouse project*». Il bando tendeva ad incrementare lo schema di finanziamento delle Innovation Actions (IA)<sup>13</sup>, finanziate per il **70%** dei costi totali eleggibili. Le sfide principali per le Smart Cities and Communities riguardano l'incremento significativo dell'efficienza energetica globale del territorio di riferimento, per sfruttare al meglio le risorse locali sia in termini di fornitura che di domanda energetica. Questo implica generalmente l'uso

---

<sup>12</sup> Il *LAB*oratorio per la *GO*vernance dei beni comuni – *LabGov*, laboratorio nato nell'ambito dell'International Center on Democracy and Democratization (Centro ICEDD) dell'Università LUISS Guido Carli, sta portando avanti dall'anno 2013 il progetto delle *Co-Cities*, in collaborazione con i diversi attori operanti a livello locale, in ogni città che abbia aderito all'iniziativa.

<sup>13</sup> Le Innovation Action (IA) riguardano programmi di finanziamento e rimborso fino al 100% delle spese sostenute in favore dell'implementazione di idee in favore della rigenerazione urbana, in un'ottica di integrazione europea e riqualificazione degli spazi obsoleti.  
(<http://www.horizon2020news.it/guide/research-and-innovation-actions-ria-ed-innovation-actions-ia>)

di misure di efficienza energetica per ottimizzare a livello distrettuale l'uso delle rinnovabili, la sostenibilità dei trasporti urbani e la necessaria riduzione delle emissioni di gas serra nelle aree urbane, con condizioni economicamente accettabili, e allo stesso tempo garantendo ai cittadini migliori condizioni di vita, bollette energetiche più basse, trasporti più veloci, creazione di lavoro e di conseguenza un grado di resilienza superiore agli impatti climatici. Scopo di questa call è quello di creare «progetti faro», nell'ottica di diventare punto di riferimento per l'assolvimento dei compiti in termini di efficienza energetica e sostenibilità ambientale. Lo scopo di questa proposta è di identificare, sviluppare e diffondere soluzioni replicabili, bilanciate e integrate nell'energia, nel trasporto e nelle azioni ICT attraverso il partenariato tra le municipalità e le industrie. I progetti guida sono tesi a puntare in primo luogo a una dimostrazione su larga scala di *concepts SCC* replicabili in contesti urbani dove le esistenti tecnologie siano integrate in maniera innovativa. Tra i requisiti principali di risposta al bando, i seguenti quattro risultano quelli maggiormente auspicati:

- Includere l'industria le autorità di pianificazione cittadina che dovrebbe anche riflettere il punto di vista delle organizzazioni dei consumatori, della comunità di ricerca e delle PMI locali;
- Assicurare che tutte le attività proposte sono una parte di un ambizioso piano urbanistico;
- Al fine di assicurare il successo dei progetti guida, i finanziamenti per le altre parti del programma o dell'iniziativa in cui i progetti guida sono incorporati dovrebbero essere garantiti da altre fonti, preferibilmente private, ma anche altre fonti di finanziamento dell'UE (per esempio fondi strutturali e d'investimento europei), e da finanziamenti nazionali o regionali;
- I progetti dovrebbero dimostrare e validare attraenti *business plans* che consentono la replica su larga scala di una veloce ripresa economica;

Il bando SCC-01-2015 (IA) ha previsto una procedura di sottomissione ad uno stadio. La scadenza per la presentazione della proposta di progetto è stata fissata al cinque maggio 2015. La Commissione ha ritenuto in quell'occasione che le proposte che richiedessero un contributo della UE tra 18 e 25 milioni di euro

avrebbero di affrontare questo problema specifico in modo appropriato. Tuttavia, questo non preclude la presentazione e selezione delle proposte che richiedono altri importi. In questo senso, obiettivo principale della task force Massimina è stato quello di svolgere un'analisi del tessuto urbano del quartiere, sulla base del quale si sono identificate le strategie migliori per un'applicazione efficace ed effettiva delle soluzioni *smart* identificate nel *lighthouse project* di Roma, e per favorire la ricucitura tra i diversi ambiti urbani, esistenti e previsti che compongono l'insediamento di Massimina. Il lavoro sulla comunità, affidato a LUISS LabGov, ha avuto come progetto sostanziale quello di istituire presso il quartiere (verosimilmente all'interno della scuola media e elementare) un laboratorio di idee condivise aperto a tutti i residenti e coadiuvato da facilitatori sociali, per l'implementazione costante e permanente di una nuova *governance* di autogestione, in collaborazione con il Comune di Roma e tutti i portatori di interessi diffusi della comunità. È stato interessante registrare – nella fase di interrogazione e condivisione delle idee con i residenti, questi abbiano fatto presente come in realtà alcuni gruppi portatori di istanze e interessi già esistessero all'interno del quartiere, nonostante non fossero rappresentanti né di istituzioni di ricerca (Università / think tank) né di interessi politici. Infatti, sebbene tra i due gruppi più presenti nel territorio ci fosse quello del Circolo PD di quartiere, si è registrato come questo fosse utilizzato più per un bisogno di aggregazione sociale, piuttosto che per sottolineare una rappresentanza politica. Ai fini della collaborazione con gli altri partner, il gruppo LUISS LabGov si è fatto carico, nell'ottica di risposta al bando europeo, di sottoporre, dopo una serie di incontri con la comunità di riferimento, un questionario di gradimento del progetto di riqualificazione alla stessa comunità, che legittimasse l'intervento «estraneo» nel territorio. Il gruppo di lavoro, in fase di preparazione del questionario da sottoporre alla comunità, ha optato per una prima fase di interrogazione delle istanze dei residenti, partecipando alle riunioni cittadine in tre contesti diversi:

- **SCUOLA ELEMENTARE E MEDIA:** in questo caso, gli interlocutori maggiormente coinvolti sono risultati essere gli insegnanti, nonché i genitori dei minorenni frequentanti la scuola;

- CENTRI ANZIANI: i due centri anziani operanti sul territorio, rispettivamente collocati ai due poli opposti del quartiere, sono risultati essere tra i più rispondenti alla richiesta di incontro con il team di lavoro;
- CIRCOLO PD: il circolo, che come anticipato ha molto poco a che vedere con la politica in sé, ma come esempio di aggregazione sociale attiva operante sul territorio, ha rappresentato la popolazione adulta di età compresa fra i 20 e i 55 anni residente.

In totale, i questionari posti all'attenzione della comunità residente sono stati 1.300, consegnati nei tre centri di interesse maggiore del territorio (scuola, Circolo PD, centri anziani). Su un totale di poco più di 8.000 abitanti, possiamo assumere che il questionario (sottoposto all'attenzione delle famiglie, non dei singoli individui), abbia coperto un campione rappresentativo sufficiente per l'analisi che intendiamo compiere in questa sede. Sul totale dei questionari inviati, il gruppo di lavoro ha avuto la possibilità di lavorare su un campione di 475 questionari validi, compilati in tutte le loro parti. Dalle risposte pervenute sono emerse le seguenti caratteristiche:

*Sulla mobilità:*

- 1) In merito alla questione della mobilità, la quasi totalità dei rispondenti asserisce di avere necessità di utilizzare un mezzo di locomozione privato per raggiungere i centri di interesse, senza il quale la destinazione non sarebbe raggiungibile;
- 2) Il 65% dei rispondenti risiede tra Via della Massimilla e Via di Casal Lumbroso, vie principali per la proposta di recupero della viabilità e della riqualificazione energetica;
- 3) La totalità dei rispondenti (escludendo i pensionati) lavora nella centralità romana, essendo così costretti a prendere mezzi privati ogni mattina, cinque giorni la settimana, per raggiungere il centro di Roma, e contribuendo al traffico generalizzato nel quartiere.

*Sull'energia:*

- 1) Il 92 % dei rispondenti aventi figli asserisce che questi frequentino la struttura scolastica presente nel territorio (il che è forse facile da



immaginare, in quanto su 1300 questionari totali sottoposti all'attenzione della comunità, più di 800 sono stati consegnati proprio alle scuole);

- 2) L'85 % dei rispondenti asserisce di sostenere una spesa energetica (bollette gas, riscaldamento) molto al di sopra delle capacità e delle risorse familiari;
- 3) Solo il 3% dei rispondenti conferma che ha potuto, negli ultimi 10 anni, sostenere il costo di una riqualificazione energetica in favore di un risparmio finale.

#### *Sulla comunità:*

Le domande sulle parti concernenti la comunità, sono state condivise con la Dott.ssa Cristina Maltese, Presidente del XII Municipio di Roma, e con l'Assessore alle politiche dello sviluppo Dott. Franco Gerace. Le domande hanno riguardato proposte e desideri dei residenti nel territorio, nell'ottica sia dell'efficientamento energetico, sia della riqualificazione viaria. Dalle domande sottoposte, è emerso come:

- 1) più dell'80% dei rispondenti conferma di preferire, ad un'ipotesi di *car sharing* all'interno del quartiere, una soluzione di viabilità più soft, come il *bike sharing* o una viabilità pedonale sicura;
- 2) la totalità della comunità residente accetterebbe di buon grado l'intervento congiunto di attori – anche estranei – per una riqualificazione urbana a 360°;
- 3) Il 100% dei rispondenti appartenenti ai centri anziani (16), sarebbe disposto ad aprire i luoghi di aggregazione sociali presenti al momento della consegna dei questionari, in favore di un governo di autogestione condiviso con le istituzioni pubbliche di riferimento (Municipio XII di Roma) e con gli altri attori insistenti sul territorio.

Alla scadenza dei tre mesi di lavoro nel quartiere di Massimina, la sensazione condivisa da tutta la task force è stata vincente. Il centro anziani e i circoli di riferimento, nonché le scuole, con l'ausilio del Comune di Roma, si sono mostrate ottimiste nei confronti del gruppo di lavoro e aperte alla collaborazione negli spazi condivisi. Va da sé che ciascun'idea, o ciascuna proposta, possa sempre essere migliore di quella precedente – è giusto il caso di ricordare come, nonostante un progetto puntuale e approfondito – la task force non sia riuscita a vincere la *call*

europea. Ma ciò che è emerso dallo scambio e dalla interazione continua con il quartiere, è una volontà positiva ed energenerativa di riqualificazione. In conclusione della nostra analisi sui lavori compiuti dal gruppo, è possibile immaginare un bilancio generale sul progetto:

- *Strengths*: i punti di forza del progetto hanno riguardato, in particolar modo, l'abilità del gruppo di lavoro nella scelta dell'area di interesse e la scelta degli stessi componenti del tavolo. La task force è stata rappresentativa di ciascuno dei requisiti richiesti, da un lato, dal bando europeo; dall'altro, dal quartiere in esame;
- *Weaknesses*: nonostante la grande capacità di ciascun componente del gruppo, e nonostante l'idea – geniale – di verificare gli impatti sociali prima in un contesto ristretto, poi in un territorio più ampio, il demo non è risultato essere efficacemente rappresentativo di ogni porzione del quartiere (come abbiamo anticipato, il quartiere si erge su diversi altipiani). Avendo, poi, natura spontanea, il territorio non risulta regolamentato con criteri precisi, cosa che ha confuso il tavolo di lavoro;
- *Opportunities*: tra le opportunità emerse durante i mesi di lavoro, sicuramente la più sorprendente è stata rendersi conto della grande forza di volontà della comunità residente che insiste sul territorio. I centri anziani, i circoli, e le famiglie con figli frequentanti le scuole elementare e media hanno risposto con impegno e entusiasmo alla proposta di riqualificazione. E – anche in futuro – il potenziale di rigenerazione del quartiere sarà custodito;
- *Threats*: tra le minacce riscontrate, il problema della viabilità quotidiana pare essere quello più opprimente nella comunità di riferimento. Per risolverlo, è necessario un cambio di direzione non solo nella struttura fisica del quartiere, ma anche nella mentalità della popolazione residente, che è ancora troppo legata ad un'immagine di viabilità privata, in un ottica di non-collaborazione.

## Introduzione

Il processo di evoluzione del concetto di collaborazione si caratterizza da decenni come uno dei punti focali attorno ai quali politologi, sociologi e specialisti della *quaestio* politica si interrogano e per i quali cercano un filo conduttore capace di ripercorrere tutti i passaggi che li riguardino. Scopo della seguente trattazione è quello di dimostrare come il filo conduttore che porta al progresso sociale passi per il concetto di *governance* collaborativa, intesa come rete di scambio dei diversi interlocutori impegnati nella produzione delle politiche pubbliche. La tesi ammetterà che il potenziale di innovazione e lo sviluppo economico in una società va cercato conferendo un ruolo più importante all'accademia e il connubio delle caratteristiche dell'Università, delle imprese e del governo, per generare nuovi formati istituzionali e sociali per la produzione, il trasferimento e applicazione della conoscenza. Si fa spazio negli ordinamenti nazionali l'importante esigenza di aprire il processo decisionale alla partecipazione di ciascun individuo, che, apportando un punto di vista sempre diverso e sempre unico per qualsiasi questione intesa come collettiva, contribuisce alla dinamicità e alla vitalità dell'attività amministrativa. Si vorrà dimostrare, altresì, quanto questo nuovo modo di pensare l'erogazione di politiche pubbliche, inevitabilmente incide sulla concezione della piramide, che si ribalta completamente in favore della collaborazione dal basso. Con le parole di Chiara Facello e Mario Quaranta (2013), «la percezione da parte del cittadino di possedere le capacità per far sentire la propria voce e la convinzione che le istituzioni siano sensibili alle sue domande è cruciale in democrazia» (Morlino, Piana, Raniolo, 2013). Dove va una persona se vive in una città che non ha la fortuna di avere spazi verdi condivisi? Come può questa persona migliorare la propria rete di relazioni sociali e soddisfare il bisogno di conoscere nuove persone? Dove può coltivare il proprio senso di appartenenza a una comunità, accrescere la sua identità? Quali sono le infrastrutture e i servizi che aumentano la qualità della vita urbana? Quali sono le strutture e i servizi che consentono alle persone di condividere o coltivare uno stile di vita più coerenti con la propria sensibilità individuale e con chi vive nello stesso territorio? Come Iaione (2012), ci poniamo le

stesse domande alle quali, nel corso della trattazione, si cercherà di rispondere attraverso lo strumento di *governance* condivisa.

## I

### **La società civile *driver* del cambiamento**

Il processo di evoluzione del concetto di collaborazione si caratterizza da decenni come uno dei punti focali attorno ai quali politologi, sociologi e specialisti della *questio* politica si interrogano e per i quali cercano un filo conduttore capace di ripercorrere tutti i passaggi che li riguardano. Non ci è difficile immaginare quanto abbia influito positivamente, in questo progresso sempre crescente, la possibilità per i cittadini di intervenire sempre di più nel processo decisionale che si vorrà in questa sede analizzare. La garanzia di trasparenza tanto auspicata dagli individui è stata affidata, negli anni, a molteplici organi, differenti fra loro per natura e composizione. Si è passati dal potere accentrato del sovrano delle monarchie assolute, in cui il binomio partecipazione- trasparenza non era affatto previsto, a sistemi che hanno concesso spazi sempre più ampi all'interazione con il cittadino (si pensi alle prefetture, che nascono come semplice organo rappresentante il potere centrale, e che si sono trasformate fino a diventare centri di *input* dal basso per la realizzazione di programmi di benessere comune). La nostra storia ci insegna come, tra tutti, il sistema che più di altri ha cercato una posizione mediana tra potere inculcato e potere partecipato sia la democrazia, che si configura come momento di interazione fra individui depositari di verità diverse, ma ciascuna utile al confronto di opinioni e punti di vista. L'intento di questa trattazione è dimostrare l'effetto vantaggioso di un miglio in più rispetto alle conclusioni raggiunte finora in merito alla democrazia partecipata, prendendo in considerazione il soggetto che maggiormente si fa carico di questo patrimonio, l'Amministrazione Pubblica, e una serie di interazioni che quest'ultima ha sviluppato nell'ultimo decennio in favore della salvaguardia del sistema democratico. L'azione della Pubblica Amministrazione, insieme ai nuovi protagonisti della collaborazione - imprese, università - diventa, con queste premesse, più vicina agli interessi dei cittadini e, parallelamente, più responsabile delle risorse amministrate, essendo stata diretta ad attivare soluzioni e strumenti più efficienti e innovativi, in grado di produrre servizi

di qualità a costi possibilmente standardizzati, controllabili dagli stessi destinatari. Al fine di illustrare gli effetti della collaborazione, sia d'aiuto la teoria della Tripla Elica (Etzkowitz, Leydesdorff 1997). La tesi, approfondita in prima analisi dallo *Human Sciences and Technologies Advanced Research Institute* dell'Università di Stanford, ammette che il potenziale di innovazione e lo sviluppo economico in una società va cercato conferendo un ruolo più importante all'accademia e il connubio delle caratteristiche dell'Università, delle imprese e del governo, per generare nuovi formati istituzionali e sociali per la produzione, il trasferimento e applicazione della conoscenza. Questa visione comprende non solo una innovazione dinamica naturale (Schumpeter, 1942), ma anche il rinnovamento creativo che nasce all'interno di ciascuna delle tre sfere istituzionali dell'Università, dell'Industria e del Governo. Il concetto di tripla elica si basa quindi su tre idee principali: (1) un ruolo più importante per l'Università in materia di innovazione, alla pari con l'industria e il governo nella Società della Conoscenza; (2) una propensione alla collaborazione tra le tre principali sfere istituzionali, in cui la politica dell'innovazione è sempre il risultato di interazione piuttosto che una prescrizione da parte del Governo; (3) oltre a soddisfare le loro funzioni tradizionali, ogni sfera istituzionale assume anche "il ruolo degli altri" (si eseguono nuovi ruoli oltre che la propria funzione tradizionale). Il rafforzamento del ruolo dell'Università nella Società della Conoscenza nasce da alcune caratteristiche specifiche. *In primo luogo*, la recente aggiunta dell'accademico «terza missione» - il coinvolgimento nello sviluppo socio-economico, accanto alle missioni tradizionali di insegnamento e di ricerca, è il più notevole, essendo una conseguenza della "seconda rivoluzione accademica" (Etzkowitz, 2003). Ciò è in gran parte l'effetto che le politiche di governo attuano per rafforzare i legami tra le università e il resto della società, in particolare le imprese, ma anche l'effetto di una tendenza ad utilizzare università e imprese – in generale infrastrutture di ricerca - per gli obiettivi di governo, il quale reindirizza una parte dei finanziamenti alle università stesse (Slaughter, Leslie 1997). Il legame collaborativo con gli altri attori della Tripla Elica hanno aumentato l'importanza pivotale delle università per la produzione di ricerca scientifica nel corso del tempo (Godin e Gingras, 2000). *In secondo luogo*, la capacità – detenuta dalle università - di fornire costantemente nuove idee agli studenti è diventata una

risorsa importante nella Società della Conoscenza. Gli studenti non sono solo le nuove generazioni di professionisti in varie discipline scientifiche, affari, cultura ecc., ma possono anche essere addestrati e incoraggiati a diventare imprenditori e fondatori dell'azienda, contribuendo alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro in una società che ha bisogno di tali esiti più che mai<sup>14</sup>. Inoltre, le università stanno anche estendendo le loro capacità di educare le persone a organizzazioni educare, attraverso centri interdisciplinari, parchi scientifici, spin-off accademici e incubatori (Etzkowitz 2008, Almeida, Mello e Etzkowitz, 2012). *In terzo luogo*, la capacità delle università di generare tecnologia ha cambiato la loro posizione, da una tradizionale fonte di risorse umane e conoscenze a una nuova fonte energenerativa, con capacità organizzative sempre crescenti, atte a produrre e trasferire formalmente tecnologie piuttosto che fare affidamento unicamente su legami informali. Piuttosto che servire solo come fonte di nuove idee per le imprese esistenti, le università stanno unendo le loro capacità di ricerca e di insegnamento in nuovi formati per diventare una fonte di formazione di nuove imprese, soprattutto nei settori avanzati della scienza e della tecnologia. L'università imprenditoriale assume una posizione pro-attiva nel mettere le conoscenze da utilizzare e ad ampliare l'ingresso nella creazione di conoscenza accademica. Così opera secondo un modello interattivo, piuttosto che un modello lineare di innovazione. Peraltro ciò ha un effetto diretto sulle le imprese, che aumentano il loro livello tecnologico, si impegnano di più e con più elevati livelli di formazione e di condivisione della conoscenza. Il governo agisce come un imprenditore pubblico. L'interazione tra diverse dinamiche porta alla nascita di un modello interattivo di innovazione. La globalizzazione diventa decentrata e avviene attraverso reti regionali tra le università, nonché attraverso società multinazionali e le organizzazioni internazionali. Con l'ausilio dello sviluppo dei nuovi collegamenti dinamici, si possono combinare pezzi discreti di proprietà intellettuale da co- sfruttare. Nelle attuali circostanze competitive internazionali, l'innovazione è troppo importante per essere lasciata alla singola impresa, o anche un gruppo di aziende, il singolo

---

<sup>14</sup> Si veda ad esempio il caso di StartX, acceleratore di start-up dell'Università di Stanford, che in meno di un anno ha addestrato 90 fondatori e 27 aziende (<http://startx.com/>), o la Academy Team - il Centro imprenditorialità di Eccellenza dell'Università JAMK di Scienze Applicate di Jyväskylä, Finlandia, dove gli studenti sviluppano le proprie imprese cooperative sulla base di progetti di vita reale (<http://www.tiimiakatemia.fi/en/>).

ricercatore o anche una collaborazione transnazionale dei ricercatori. L'innovazione si è ampliata da un processo all'interno delle imprese ad un'attività che coinvolge istituzioni non tradizionalmente pensate come aventi un ruolo diretto nel campo dell'innovazione, quali le università. La collaborazione in questo senso, peraltro, risulta indispensabile anche per gli effetti che crea in seno ai cittadini, per quello che concerne la costruzione di adeguati sistemi di *public accountability*, insieme con quelli di implementazione del bilancio sociale<sup>15</sup> secondo modalità automatiche e permanenti, nonché per la realizzazione della democrazia partecipata.

### **1. I beni comuni e il rapporto con la città collaborativa**

Rispetto alle premesse finora descritte, è giusto il caso di specificare quale sia l'oggetto intorno al quale la collaborazione e l'inclusività esauriscono la propria ragion d'essere. In merito a questo, risulta efficace introdurre il concetto di bene comune come protagonista del dibattito sociale odierno. I beni comuni sono «l'insieme delle risorse, materiali e immateriali, utilizzate da più individui e che possono essere considerate patrimonio collettivo dell'umanità [...]»<sup>16</sup>. Questi si caratterizzano per la loro accessibilità e per essere indispensabili alla soddisfazione di bisogni primari diffusi. Nell'arena pubblica, i beni comuni hanno acquisito rilievo sempre maggiore, soprattutto grazie al lavoro di Elinor Ostrom. Al fine di spiegare come questi ultimi intervengano a supporto dell'apertura e della collaborazione, la Ostrom parte da considerazioni sulla natura di alcune comunità di individui e su come questi creino differenti modi di organizzare i beni collettivi, fino a concludere immaginando un modello che evidenzia vantaggi e limiti delle scelte prese dalle istituzioni in materia di bene comune (Ostrom, 2006). Per farlo, si serve di tre modelli. In primo luogo, analizza la teoria su La Tragedia dei Beni Collettivi<sup>17</sup>: nell'articolo di riferimento, Hardin chiede al lettore di immaginare un luogo in cui ciascun pastore possa portare illimitatamente il proprio bestiame – un

---

<sup>15</sup> Tale documento è finalizzato a «far conoscere ai cittadini le attività realizzate e le politiche attuate dall'amministrazione, l'impiego delle risorse, i risultati raggiunti, i progetti e le iniziative previste per il futuro. Significa *rendicontare* in modo semplice e comprensibile, l'operato di un'amministrazione. Rispetto al bilancio tradizionale, che riporta dati economico- finanziari, infatti, il bilancio sociale rende trasparenti e comprensibili le priorità e gli obiettivi dell' amministrazione, gli interventi realizzati e programmati e i risultati raggiunti», vd. <http://www.urp.gov.it>

<sup>16</sup> Enciclopedia Online Treccani, *bene comune*, <http://www.treccani.it>

<sup>17</sup> Presentata per la prima volta nell'omonimo articolo pubblicato su *Science* (1968) da Garrett Hardin (1915 – 2003), ecologo statunitense.

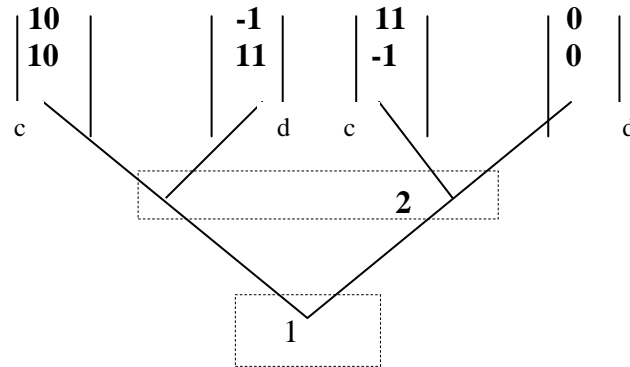


numero illimitato di animali - al pascolo. In questo modo, se ciascun pastore portasse un numero pari ad  $x$  di animali, guadagnerebbe il ricavo diretto del proprio capitale iniziale, subendo – in maniera dilazionata – i costi dell'eccessivo sfruttamento del pascolo. Partendo dal presupposto che l'uomo è egoista individualista - ciascun pastore aumenterebbe illimitatamente il numero degli animali che porta a pascolare nella zona aperta, potendo pagare una frazione inferiore di costi: «Questa è la tragedia. Ciascun uomo è intrappolato in un sistema che lo costringe ad accrescere la sua mandria senza limiti, in un mondo che è soggetto a limiti. La tragedia è la destinazione verso cui tutti gli uomini corrono, ciascuno perseguendo il proprio interesse [...]» (Ostrom, 2006). Da qui si evince come la Ostrom voglia partire dall'antitesi – ossia dalla dimostrazione di bene comune come fallimento dell'organizzazione di comunità – per arrivare ad una conclusione opposta. Proseguendo, il secondo passaggio della economista statunitense si concentra sul rappresentare la teoria di Hardin seguendo la logica del Dilemma del Prigioniero<sup>18</sup>. Nello specifico, immaginando il pascolo in esame come avente un numero finito di animali (che chiamiamo  $L$ ) che può ospitare perché risultino ben alimentati alla fine della stagione, possiamo ipotizzare la situazione tipo che si presenta tra due allevatori (giocatori), come in **Fig. 3.1**:

---

<sup>18</sup> Presentato per la prima volta da Albert Tucker nella seconda metà degli anni '50 come problema nella Teoria dei Giochi (che in microeconomia analizza la scelta degli individui in situazioni problematiche).

(Fig. 3.1) –Gioco dell'allevatore di Hardin



Qui, se i due decidessero di cooperare si avrebbe un pascolo di  $L/2$  animali per ciascun pastore, con un guadagno – immaginiamo – pari a 10. Diversamente, se ciascuno dei due facesse pascolare tutti gli animali che creano profitto (verosimilmente  $> L/2$ ), avrebbero entrambi un profitto nullo. Ancora, se uno dei due decidesse di cooperare, e l'altro non lo facesse, si avrebbe una situazione diseguale (pastore non cooperativo = 11; pastore cooperativo = -1). Concludendo la dissertazione sui modelli, Elinor Ostrom passa ad argomentare la cosiddetta Logica delle Azioni Collettive, concetto sviluppato da Mancur Olson (1965), in contrapposizione ad uno dei paradigmi basilari della «teoria dei gruppi» approfondita prima da Bentley (1949), poi da Truman (1958), ossia la questione che gravita intorno all'incentivo degli individui di collaborare per raggiungere anche solo un vantaggio. «Si presume che l'idea che i gruppi tendano ad agire a sostegno degli interessi a sostegno degli interessi di gruppo sia una conseguenza logica [...] dei comportamenti razionali e ispirati all'interesse personale. In altre parole, se i membri di un gruppo hanno un interesse o un obiettivo comune, e se essi fossero tutti avvantaggiati dal raggiungimento di tale obiettivo, si presume che ne consegua *logicamente* che gli individui di tale gruppo, se razionali e mossi da interesse personale, agirebbero cooperando[...]» (Olson, 1983). In realtà, secondo Olson, questa tesi potrebbe essere avvalorata solo qualora si verificasse il caso di un gruppo molto ristretto di individui – oppure ancora qualora ci fosse una qualche coercizione da parte di un sistema. Molto semplicemente – secondo l'economista – non appena l'individuo si rendesse conto dell'inutilità di intervenire per la

salvaguardia di un bene comune (ossia anche se non intervenisse, il godimento dell'obiettivo comune raggiunto sarebbe comunque garantito), smetterebbe di cooperare per lo scopo, innescando il fenomeno di *free-riding*. Volendo riassumere, finora si sono analizzate tutte le caratteristiche contrarie alla cooperazione e i suoi limiti, i quali – come anticipato e come ravvisa anche William Olphus (1973) - porterebbero inevitabilmente alla punizione autoinflitta del mostro burocratico per evitare lo stato di guerra perenne e di conflitto che si istituisce nelle comunità per la ripartizione delle risorse finite. In questo senso, non si porrebbe più il problema della lotta per le risorse, in quanto ci sarebbe una agenzia atta al controllo delle azioni della comunità, definite in uno schema ben preciso – nonché alle infrazioni commesse. Tuttavia – puntualizza la Ostrom – sarebbe vero se ci fosse condivisione paritaria delle informazioni; se il costo di amministrazione fosse nullo; se fosse verificata e affidabile la capacità di sorveglianza; e se le sanzioni fossero realmente portate a compimento. Questo sarebbe lo specchio di un equilibrio ottimale, ma potrebbe accadere che l'agenzia non abbia tutte le informazioni necessarie a compiere una giusta ripartizione delle risorse – di conseguenza, non sarebbe nemmeno abile a ri-condividerle. Un effetto di questa lacuna potrebbe essere – anche involontariamente – lo svantaggio di alcuni allevatori (giocatori) in favore di altri, che non si vedrebbero sanzionati al momento opportuno. E' evidente - in conclusione - che ciascuno di questi modelli, nonostante siano necessari alla comprensione delle possibili variabili in gioco in ciascun sistema di comunità organizzate, non risultino invero validi sempre e per tutte le comunità. La conclusione che possiamo trarne – alla quale arriva la Ostrom – è una versa sfida aperta, per la quale la regolarità organizzativa della società dovrà esistere basandosi sullo sviluppo di teorie umane, analizzando realisticamente potenzialità e limiti di ciascun individuo. «La conoscenza scientifica è frutto tanto della comprensione della diversità delle situazioni [...] quanto lo è della comprensione dei suoi limiti» (Ostrom, 2006). Il significato profondo del lavoro di Elinor Ostrom insegna ad «autogovernarsi». E' di questo avviso anche Carlo Donolo (2012), che cerca di chiarificare ancor meglio il senso dei beni comuni, tendendo di rispondere ad alcune domande fondamentali:

- *Cosa sono questi beni?*

Secondo Donolo, i beni comuni quelli il cui scopo si riversa nella ricerca di riduzione e risoluzione dei problemi sociali. In altre parole, come peraltro anticipava la Ostrom, i beni comuni sarebbero quei beni che soddisfano un bisogno primario per la sopravvivenza di una comunità equilibrata. In più, per essere considerati comuni, i beni devono avere la caratteristica del valore sociale (Donolo, 2012). Va da sé, che ciascuna comunità di individui aggregati abbia valori e parametri sociali differenti di riferimento. Ad una società tecnologicamente primitiva, corrisponderanno dei beni comuni fondamentali tendenzialmente naturali. Diversamente, ad una comunità tanto avanzata tecnologicamente, si tenderà a far corrispondere beni cognitivi e scientifici strategici;

- *Cosa li distingue da altri beni?*

Capita spesso di confondere i beni con le risorse. In effetti, è possibile indicare un bene (anche, e non solo) risorsa qualora questo diventa chiave di volta del processo produttivo di una società. Con questa premessa, Donolo fa capire come – ad esempio – il mare possa essere risorsa per una comunità che vive della sua pescosità, o come il terreno fertile di una pianura possa essere un bene utilizzabile dai residenti delle zone limitrofe per il sostentamento e il progresso della società;

- *In che senso sono beni, e perché comuni?*

Per dare una risposta a questa domanda, conclude Donolo, possiamo servirci di un esempio esplicativo. Prendendo in esame la *fiducia*, essa può essere intesa come bene comune che produce scambio sociale: «[...]è un bene molto apprezzato, perché in sua assenza gli scambi sociali diventano difficili o impossibili». Paradossalmente, sembrerebbe che sia più semplice avere fiducia per le cose piccole, piuttosto che per quelle più grandi, per le quali in effetti ce ne sarebbe più bisogno. Così sono le interazioni delle comunità con i beni comuni, sono invocati, bramati e attesi; ma sono altrettanto disprezzati, sottovalutati e abusati, rendendoli insufficienti.

## **1.1. I beni comuni urbani**

Il passo successivo per conoscere la posizione pivotale dei beni comuni nella propria comunità di riferimento è possibile ricondurlo alla comprensione dei beni comuni urbani. Ne l'Italia dei beni comuni (2012), il Professor Iaione sviluppa il concetto dei servizi urbani di interesse comune, argomentando che questi contribuiscono ad arricchire l'identità di una comunità, aumentare il valore economico di un territorio e consentire la condivisione di modi di vivere degli individui. La crisi degli ultimi anni ha contribuito al degrado locale della società, tanto che questo stato di anarchia e disordine influenza l'assetto delle comunità. In realtà, l'inefficienza del sistema è da immaginare come ciclica, in quanto lo stesso degrado va inteso come prodotto del minimo coinvolgimento dei cittadini nell'erogazione dei servizi. Quindi, i beni comuni urbani diventano tali non tanto perché hanno talune caratteristiche ontologiche, ma solo quando queste si verificano insieme alla presunzione che il bene in questione sia luogo di accesso e di scambio tra i cittadini. Senza omettere – peraltro – l'idea<sup>19</sup> secondo la quale ogni cittadino deve essere inteso come detentore di un talento unico, che necessita di politiche *ad hoc* per lo sviluppo organizzativo della comunità che vive (Iaione, 2012). Recentemente, questa tesi ha fatto un ulteriore balzo in avanti, soprattutto grazie al contributo di alcuni esponenti di spicco della dottrina della condivisione. Uno su tutti Jorge Mario Bergoglio – Papa Francesco – ha recentemente sostenuto nell'Enciclica sulla casa comune, come sia indispensabile prendersi cura della «casa comune<sup>20</sup>», intendendo con questo lo spazio che ci circonda e del quale tendiamo a dimenticarci. L'Enciclica abbraccia molti argomenti tra spiritualità e fede, naturalmente, ma l'intera struttura è organizzata per mettere al centro la l'idea del bene comune principe : la Terra. Nei sei capitoli componenti l'Enciclica, il Papa sfida paradigmi tradizionali della nostra società, come il consumismo, il vantaggio a breve termine e l'industrializzazione a tutti i costi. Il cambiamento climatico, la

---

<sup>19</sup> Avvalorata dalla stessa Costituzione, all'art. 3.2: «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».

<sup>20</sup> «Su molte questioni la Chiesa non ha motivo di proporre una parola definitiva e capisce che deve ascoltare e promuovere un dialogo onesto fra gli scienziati, rispettando la diversità di opinione. Basta però guardare la realtà con sincerità per vedere che c'è un grande deterioramento della nostra casa comune» (Carlo Petrini, 2015).

scarsità d'acqua, l'inquinamento atmosferico e la perdita di biodiversità sono solo alcune delle conseguenze sottolineate. Ancora più interessante è capire l'analisi quando questa si sposta sul contributo umano come protagonista del cambiamento. Seguendo questa linea, nel capitolo 4 viene lanciato il concetto di ecologia culturale. Citando dall'enciclica: «insieme con il patrimonio della natura, vi è anche quello storico, artistico e patrimonio culturale [...]. Questo patrimonio è una parte della identità condivisa di ogni luogo e di una base su cui costruire città abitabile» (Carlo Petrini 2015). Questo l'ecologia è opportuno che prenda in considerazione e deve promuovere. È l'ecologia della nostra vita quotidiana che ci fa lavorare per un miglioramento integrale nella cornice della nostra vita: la nostra casa, il nostro posto di lavoro e i nostri quartieri. Secondo Francesco, megalopoli, il sovraffollamento e il senso di frustrazione e alienazione sociale, stanno creando bombe all'interno delle nostre società; una salvezza comunitaria è possibile solo attraverso idee creative. Prendendo in considerazione quanto è importante l'interrelazione tra spazio di vita e il comportamento umano: spesso, infatti, salvare un edificio o un quartiere, può essere sufficiente a salvare una comunità. Lo stesso si può dire per la necessità di proteggere le zone comuni, punti di riferimento visivi e paesaggi urbani. Un altro problema è quello dell'importanza di un riequilibrio tra politica ed economia; in particolare alla luce della nostra quadro istituzionale. Il Papa ricorda il principio di sussidiarietà «che garantisce la libertà di sviluppare le capacità presenti ad ogni livello della società, mentre anche chiedendo un maggiore senso di responsabilità per il bene comune». L'Enciclica risulta importante per il prezioso contributo alla teoria sulla collaborazione, che si intende in questa sede analizzare. Essa trae da una vasta letteratura - religiosa e scientifica - spunti che offrono una visione nuova e stimolante su alcuni dei temi più dibattuti del nostro tempo. In particolare, l'attenzione per la vita nelle città - con la cura e la rigenerazione di paesaggi urbani, il ripensamento degli spazi comuni e lo sviluppo di condividere pratiche di economia. Una conseguenza naturale dell'immaginare i beni comuni (urbani e non urbani) come protagonisti della vita in società organizzate, è che questi diventino anche terreno fertile per conflitti che riguardano la loro vita politica.

## 1.2. Governance e cultura critica

Quanto descritto fa emergere una sorta di filo conduttore comune, traducibile nell'esigenza di garantire un diritto di accesso ampio e sistematico al processo decisionale per ciascun cittadino. E' dello stesso avviso Ugo Mattei, che ironizza sul concetto di bene comune urbano, avvisando come la sua salvaguardia sia simile al lavoro domestico, «[...]che si nota solo quando non viene fatto» (Mattei 2011). A supporto della tesi che avvalora le risorse come bisogno comune a una molteplicità di individui, Mattei prende come esempio esplicativo l'acqua. Essa si trova libera in natura, e soddisfa un diritto fondamentale del genere umano: il diritto alla vita. Per questo, possiamo considerarla come bene comune. A questo proposito, fa riferimento al referendum del giugno 2011 sulla possibilità di privatizzare il bene acqua, fino a quel punto intesa risorsa pubblica<sup>21</sup>. Secondo Mattei, le cosiddette «battaglie dell'acqua» sono una conferma della lotta globale fra la logica economicistica e tecnocratica della risoluzione dei problemi, e una logica di condivisione dei conflitti, nonché delle soluzioni a questi ultimi. Il modo spasmodicamente tecnico di cercare risposte e soluzioni ha lo svantaggio di snaturare il territorio (si pensi alle grandi dighe e agli artifici strutturali), in favore di un accentramento di potere nelle mani statali – come il modello hobbesiano vorrebbe insegnare. Solo negli ultimi anni – e il referendum italiano del 2011 potrebbe esserne un esempio – si sta dando ascolto a ciò che gli ecologisti ravvisano da tempo, ossia che l'acqua, come qualsiasi risorsa naturale, deve vivere ed essere trattata come un complesso ecosistema, che respira e si atteggia come parte della comunità nella quale si esaurisce (Mattei 2011). Quindi la conclusione dovrebbe essere rimettere *ogni* problema ai cittadini che abitano un luogo perché loro trovino le soluzioni e si autogovernino. In effetti tutti si lamentano della burocrazia. Eppure in qualche modo, ci sembra sempre di finire a preferirla. Nel suo saggio *The utopia of rules*(2015), David Graeber, affronta la questione che gravita attorno alla perenne

---

<sup>21</sup> Il referendum, tenutosi il 12 e 13 giugno 2011, aveva – per la parte che intendiamo in questa sede approfondire - la seguente forma: «Volete voi che sia abrogato il comma 1 dell'art. 154 (Tariffa del servizio idrico integrato) del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale», limitatamente alla seguente parte: «dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito»?».

condanna generalizzata che si rivolge all'apparato burocratico. C'è una scuola di pensiero che sostiene che la burocrazia tende ad espandersi secondo una sorta di perversa logica interna ma inevitabile. L'argomento è il seguente: se si crea una struttura burocratica per affrontare qualche problema, quest'ultima finirà per creare altri problemi che sembra che possano essere risolti solo con mezzi burocratici. Una burocrazia, una volta creata, tenderà immediatamente a farsi indispensabile per chiunque tenti di detenere potere. Il modo principale per conservare questo primato è quello di monopolizzare l'accesso ad alcuni tipi principali di informazioni. Ad esempio, nell'affrontare un parlamento, la burocrazia combatte ogni tentativo del parlamento di acquisire conoscenze per mezzo di propri esperti o da gruppi di interesse. Il monarca assoluto è dipendente dall'ausilio della burocrazia, ed è impotente di fronte alla conoscenza superiore del perito in burocratico un certo senso più impotente rispetto a qualsiasi altro capo politico. Una volta che si crea una burocrazia, è quasi impossibile sbarazzarsene (Graeber 2010). Per spiegare i motivi di come la burocrazia si sia assestata nella società civile, Graeber tenta di esaminare due momenti della storia umana che hanno reso affascinante il ruolo del mostro burocratico:

- *L'incanto del disincanto: i poteri magici delle poste:* Alla fine del XIX secolo, dice Graeber, il servizio postale tedesco era considerato una delle grandi meraviglie del mondo moderno. La sua efficienza era così leggendaria, infatti, che si è via via creata un tacito riconoscimento dei meriti del governo per il «modernismo». In realtà, sottolinea come in Europa, la maggior parte delle istituzioni fondamentali di quello che più tardi divenne il Welfare State, è stata garantita dal lavoro dei sindacati, associazioni di quartiere, cooperative, e i partiti della classe operaia. Questi si sono impegnati in un progetto consapevolmente rivoluzionario di "costruire una nuova società nel guscio del vecchio," con la graduale creazione di istituzioni socialisti dal basso;
- *Il razionalismo come forma di spiritualità:* Esiste peraltro una tendenza a sancire la razionalità come una virtù politica, piuttosto che come logica conseguenza del pensiero umano. Questo ha avuto l'effetto perverso di



incoraggiare a non ammetterla in un contesto fuori da quello di governo) di cui la burocrazia fa parte).

### **1.3. Soluzioni differenti per contesti differenti**

Nonostante si possa asserire che esistano modi simili di interpretare la società e di pensarla come luogo della collaborazione, è giusto il caso di sottolineare come questa dipenda da diversi fattori, che interagiscono tra di loro sulla spinta di interessi comuni differenti da comunità a comunità. A questo proposito, può essere d'ausilio il concetto di *embeddedness*<sup>22</sup>, sviluppato in prima battuta da Mark Granovetter (1985), secondo il quale i seguenti quattro principi sono fondamentali per comprendere le variabili in gioco nell'organizzazione di una rete sociale:

- 1) *Norme e densità della rete*: in merito alle prime, più queste saranno chiare, più facili saranno le interazioni fra individui. Per quanto concerne la densità della rete, ciò è riferito alla capacità di dibattito e discussione di temi centrali per la comunità in esame. Così, tanto più sarà sviluppato il dialogo in una società, tanto più sarà garantito il benessere. Una conseguenza di questa prospettiva è che l'azione collettiva che dipende da superamento dei problemi *free riding* è più probabile in gruppi in cui la discussione è permessa;
- 2) *La forza dei legami deboli*: con questa immagine, Granovetter vuol intendere come scegliamo costantemente di passare il nostro tempo con persone che conosciamo, in luoghi familiari, restando riluttanti nei confronti degli «estranei». Va da sé che – in condizioni di stabilità – l'individuo non sia in cerca di nuove informazioni, e si fa bastare quelle che gli offre il suo perimetro. Non appena si trovi in una situazione di insofferenza, però, egli sceglierà di trascorrere il suo tempo in compagnia di colui che è capace di offrire una nuova visione delle cose;
- 3) *L'importanza dei buchi strutturali*: ancor più importante della qualità di un legame particolare – argomenta ancora – è il vantaggio strategico detenuto da alcuni di individui di possedere «ponti» di legami in reti lontane e diverse fra loro. Diventando essi l'unica via attraverso cui le informazioni e le

---

<sup>22</sup> Letteralmente, *incastro(infra)*.

risorse possono fluire a un settore a un altro della rete, essi riescono a sfruttare le lacune strutturali di ciascuna comunità;

- 4) *L'importanza dell'azione economica e non-economica*: la vita sociale di una comunità dipende e respira da due polmoni complementari tra loro. Si tratta dell'attività economica, contrapposta al fuoco non-economico. Questo radicamento sociale dell'economia misura quale azione economica è legata a o dipende da un'azione collettiva o delle istituzioni che hanno carattere non economico nei contenuti, obiettivi o processi.

## **2. Il principio di sussidiarietà**

Se volessimo inquadrare la collaborazione all'interno del contesto giuridico, sarebbe giusto il caso di far riferimento al principio di sussidiarietà. In generale, il principio di sussidiarietà attiene ai rapporti tra i diversi livelli territoriali di potere e comporta che, da un lato, lo svolgimento di funzioni pubbliche debba essere svolto al livello più vicino ai cittadini e, dall'altro, che tali funzioni vengano attratte dal livello territorialmente superiore solo laddove questo sia in grado di svolgerle meglio di quello di livello inferiore (D'Alberti 2013). Negli ultimi due decenni, la sfera di competenze e l'esercizio del diritto soggettivo si sono espressi particolarmente a favore dell'applicazione del principio di sussidiarietà, in maniera da influenzare i due ordinamenti che ci interessano in questa sede: quello comunitario e quello interno.

### **2.1. L'ambito di applicazione del principio di sussidiarietà**

Nell'ordinamento comunitario, il principio di sussidiarietà è stato introdotto dal Trattato di Maastricht sull'Unione Europea<sup>23</sup>; su tale principio si basa l'esercizio delle competenze da parte dell'UE, nonché la ripartizione delle stesse tra Unione e Stati membri. In base al principio di sussidiarietà, nei settori di competenza non

---

<sup>23</sup>Secondo il quale, L'Unione Europea si dovesse configurare come organismo politico ed economico a carattere sovranazionale e intergovernativo, privo di una personalità giuridica propria, distinta da quella dagli Stati membri. Il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 (in vigore dal 1° novembre 2009) ha poi modificato sia il Trattato sull'UE, sia quello istitutivo della Comunità Europea (CE), sostituendo l'Unione Europea alla Comunità Europea, quale organizzazione internazionale successore della CE, dotata di personalità giuridica (artt. 1 e 47 del Trattato). Conseguentemente, il Trattato istitutivo della CE ha assunto la nuova denominazione di Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

esclusiva dell'Unione, essa interviene solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono essere meglio realizzati al livello dell'UE. Il principio di sussidiarietà si configura dunque come un principio dinamico, che consente di ampliare le competenze dell'UE laddove necessario e, all'inverso, di restringerle quando non necessario, non potendo comportare in alcun caso l'attribuzione all'UE di competenze ulteriori<sup>24</sup>. L'adozione di atti normativi delle istituzioni dell'UE sulla base dell'esercizio del principio di sussidiarietà deve essere associato al principio di proporzionalità, in virtù del quale, il contenuto e la forma dell'azione dell'UE si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati.

- *Origini e storia:* Il principio di sussidiarietà è stato formalmente sancito dal Trattato di Maastricht, che ha incluso un riferimento ad esso nel trattato che istituisce la Comunità europea (TCE). Tuttavia, l'Atto unico europeo (1987), aveva già introdotto un criterio di sussidiarietà nella politica ambientale, pur senza fare riferimento a esplicitamente al principio come tale. Nella sentenza del 21 febbraio 1995, il Tribunale di primo grado delle CE ha stabilito che il principio di sussidiarietà non è un principio generale di diritto, contro il quale la legittimità dell'azione comunitaria avrebbe dovuto essere testata, prima dell'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea. Senza cambiare la formulazione del riferimento al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, secondo comma, del Trattato CE, il Trattato di Amsterdam, allega al trattato CE, il Protocollo n° 2, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. L'approccio generale all'applicazione del principio di sussidiarietà, concordato con il Consiglio europeo di Edimburgo del 1992 diventa così giuridicamente vincolante e soggetta a controllo giurisdizionale. Il trattato di Lisbona ha incorporato il principio di sussidiarietà nell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea e ha abrogato la disposizione corrispondente del trattato CE, pur mantenendo la sua formulazione. Ha anche aggiunto un riferimento esplicito alla dimensione regionale e locale del principio di sussidiarietà. Inoltre, il

---

<sup>24</sup> All'Unione non possono infatti essere attribuiti poteri eccedenti quelli conferiti dai Trattati sottoscritti dagli Stati Membri.

Trattato di Lisbona ha sostituito il protocollo del 1997, per l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità con il nuovo protocollo con lo stesso nome (protocollo n 2). La differenza principale è il nuovo ruolo dei parlamenti nazionali nel garantire il rispetto del principio di sussidiarietà;

- *Definizione:* 1) L'obiettivo generale del principio di sussidiarietà è quello di garantire un certo grado di indipendenza a un'autorità più bassa rispetto ad un organo più alto o per un ente locale in relazione al governo centrale. Si tratta dunque di una ripartizione delle competenze tra diversi livelli di potere, principio che costituisce la base istituzionale degli Stati federali; 2) Quando viene applicato nel contesto dell'Unione europea, il principio di sussidiarietà, serve a regolare l'esercizio delle competenze non esclusive dell'Unione. Si esclude l'intervento dell'Unione quando un problema può essere affrontato in modo efficace dagli Stati membri a livello centrale, regionale o locale, e significa che la Comunità è giustificata nell'esercizio dei suoi poteri quando gli Stati membri non sono in grado di raggiungere gli obiettivi di una proposta di azione in modo soddisfacente;
- *Accordi inter-istituzionali:* Il 25 ottobre 1993, il Consiglio, il Parlamento e la Commissione hanno firmato un accordo inter-istituzionale che ha dimostrato chiaramente il desiderio delle tre istituzioni di compiere passi decisivi in merito al principio di sussidiarietà. L'accordo stabilisce, mediante procedure che disciplinano l'applicazione del principio di sussidiarietà, le modalità per l'esercizio delle competenze attribuite alle istituzioni dell'Unione dai trattati, in modo che gli obiettivi fissati dai trattati possano essere raggiunti. La Commissione terrà conto del principio di sussidiarietà e verificherà che questo sia osservato. Lo stesso vale per il Parlamento e il Consiglio, nel contesto dei poteri loro conferiti. Le tre istituzioni verificano regolarmente, utilizzando le loro procedure interne, se l'azione prevista è conforme al principio di sussidiarietà, sia per quanto riguarda la scelta degli strumenti, sia per il contenuto della proposta. Di conseguenza, a norma dell'articolo 36 del regolamento del Parlamento europeo, «durante l'esame di una proposta di atto legislativo il Parlamento verifica con particolare attenzione il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità». Inoltre, la Commissione

elabora una relazione annuale sul rispetto del principio di sussidiarietà, su cui il Parlamento dà il suo parere sotto forma di una relazione d'iniziativa elaborata dalla sua commissione giuridica. Secondo i termini dell'accordo inter-istituzionale «Legiferare meglio» del 31 dicembre 2003, la Commissione deve spiegare nella sua relazione come le misure proposte sono giustificate alla luce del principio di sussidiarietà e deve tenerne conto nelle sue valutazioni d'impatto. Inoltre, nel concludere l'accordo quadro del 20 novembre 2010, il Parlamento e la Commissione si sono impegnati a collaborare con i parlamenti nazionali al fine di agevolare l'esercizio di quei parlamenti nel rispetto del principio di sussidiarietà.

## **2.2. In Italia**

Il principio di sussidiarietà è un principio relativamente recente per l'ordinamento costituzionale italiano, in quanto vi ha trovato ingresso – insieme a quello di *differenziazione* e di *adeguatezza* – soltanto con la riforma del titolo V della parte II Costituzione (art. 118 Cost. ultimo comma, come introdotto con la l. cost. n. 3/2001), che ora prevede che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Infatti, a differenza di quel che è accaduto in altre esperienze costituzionali profondamente influenzate dal federalismo, come gli U.S.A. e la Germania (Von Gierke, 1974), la sussidiarietà non è stata considerata in Italia, fino a pochi anni fa, un principio basilare dell'ordinamento. Anzi, secondo alcuni studiosi il modello pluralista accolto nella Costituzione italiana sarebbe scarsamente compatibile con il principio di sussidiarietà, in ragione del diverso grado di strutturazione del potere statale e di quelli degli altri enti territoriali previsto dal modello regionale rispetto a quello federale. Ancor più discusso in dottrina è l'eventuale riconoscimento, nel «nuovo» art. 118 Cost. e in particolare al suo c. 4, di un principio di sussidiarietà *in senso orizzontale*, ovvero riguardante i rapporti tra lo Stato – inteso come insieme dei pubblici poteri – e le formazioni sociali, dotate *ex art. 2 Cost.* di una tutela costituzionale. Ove riconosciuto, infatti, ciò significherebbe che i pubblici poteri potrebbero intervenire, per lo svolgimento

di attività di interesse generale, solo laddove i privati, singoli o associati, non fossero in grado di svolgerle autonomamente; e tale interpretazione appare difficilmente compatibile con gli ampi compiti, anche di trasformazione sociale, attribuiti ai pubblici poteri nel testo costituzionale, in particolare all'art. 3. 2 Cost.. In ogni caso, un ruolo fondamentale nell'articolazione concreta del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza è stato svolto dalla giurisprudenza costituzionale, che ha utilizzato tale principio per consentire un intervento legislativo di dettaglio da parte dello Stato – in presenza dello svolgimento di funzioni amministrative da parte di questo – anche al di là delle materie in cui gode di potestà legislativa esclusiva *ex art. 117. 2 Cost.*, comprimendo così quella regionale (c.d. chiamata in sussidiarietà). Arena (2006) insiste sul punto, declinando in maniera puntuale tutti i possibili significati di quanto stabilito dall'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione:

- *Interpretazione della Costituzione:* Arena specifica come l'art. 118 ultimo comma della Costituzione non intende disciplinare nello specifico il principio di sussidiarietà, rimettendo al legislatore tutte le attività utili alla sua declinazione. quello che rileva, nel caso di specie, concerne le attività che possono esplicarsi in favore e attuazione del principio di sussidiarietà. «Non si tratta dunque di interpretare un principio astratto, bensì di dar corso ad un'attività di cui sono già indicati soggetti e obiettivi, e che in attesa di ulteriori specificazioni normative o giurisprudenziali di singoli profili dell'art. 118 ultimo comma, può intanto cominciare ad essere realizzata anche gradualmente, purché con modalità tali da consentire al nucleo essenziale di ciò che il legislatore ha ritenuto essere il principio di sussidiarietà orizzontale di cominciare a produrre i suoi effetti nel nostro ordinamento» (Arena 2006). In quest'ottica, il lavoro delle amministrazioni in applicazione di quanto anticipato è quello di favorire quanto più possibile l'intervento dei soggetti interessati, essendo classificati questi ultimi come portatori di diritti soggettivi tutelabili;
- *Solidarietà, non business:* Esiste una concezione funzionale dell'art. 118, ultimo comma, per la quale Stato e individui singoli o associati sono immaginati come antagonisti e soggetti non – cooperativi. Questa immagine

«bipolare» - secondo Arena – è un’idea obsoleta e antica del principio, che vede l’intervento statale in senso negativo, solo cioè qualora ci si trovasse nella condizione di salvaguardare l’azione degli individui o qualora questi non siano in grado di agire autonomamente. L’estremizzazione di tale concetto prevedrebbe una netta separazione dei bacini di intervento, vedendo gli individui privati intervenienti come un’eventuale ipotesi di dislocamento delle competenze della Pubblica Amministrazione. In realtà, con le parole dello stesso Arena, «il convergere di soggetti pubblici e privati sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale per il perseguimento congiunto di fini di utilità pubblica, crea un’alleanza il cui vero obiettivo è la realizzazione del principio costituzionale di uguaglianza sostanziale, cioè la creazione delle condizioni per il pieno sviluppo della persona umana e la salvaguardia della sua dignità»;

- *Uguagli opportunità per tutti:* In aggiunta a quanto finora asserito, va poi aggiunto come l’art. 118, ultimo comma, possa essere letto in combinato disposto con l’art. 3, secondo comma, della Costituzione, per il quale «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»;
- *informare e comunicare:* Proseguendo, Arena conferma come una delle conseguenze maggiori del cambiamento del paradigma – da bipolare a sussidiario – è quella che concerne la costruzione di una nuova fiducia in seno agli individui residenti sul territorio di riferimento. Per far questo, un ruolo fondamentale è ricoperto dalla comunicazione e dalle informazioni. In risposta ad un modello bidimensionale composto da istanza – provvedimento amministrativo, la salvaguardia dell’informazione e della comunicazione trasformerebbe il paradigma in una rete di scambio continuo e di condivisione. La stessa parola «comunicare», derivando dal latino *commune*, composto di *cum* e *munus* (compito, funzione), ha un significato di condivisione presente anche nell’etimologia del termine;

- *Cittadini che danno risposte*: concludendo nell'analisi dell'articolo in esame, Arena sottolinea come l'applicazione di quest'ultimo avrebbe in ultima analisi l'importante compito di responsabilizzare i cittadini. Spesso accade di immaginare l'amministrazione come un mostro burocratico incapace di rispondere alle istanze presentategli. Ebbene, la nuova interpretazione dell'articolo 118, ultimo comma, concede la possibilità di eludere tale lentezza amministrativa, in favore di una cittadinanza attiva e responsabile sul territorio in cui insiste.

Sempre Arena (2010), approfondisce ancora asserendo quanto segue: «Noi diciamo sussidiarietà, ma parliamo di una irrisolta transizione ormai quasi ventennale del sistema politico – istituzionale italiano», intendendo dire con queste parole, come sia tempo di essere propositivi nella gestione delle risorse pubbliche, smettendo di pensare in maniera solo privatistica o solo pubblicistica, ma immaginando un panorama di gestione condivisa dei beni. «E' sempre la concretezza che indirizza tutti questi percorsi e pertanto lascia intravedere un possibile esito comune più avanzato: per prova ed errore, tante nuove possibilità sono state date all'azione pubblica, sia per iniziativa di gruppi di cittadini sia per effetto delle attività istituzionali di governo» (Arena, Cotturi 2010).

### **3. Il principio di collaborazione civica**

In merito alla questione che gravita attorno al principio di sussidiarietà orizzontale e la sua applicazione, Iaione (*Ibidem*) rileva come gli spazi urbani e i servizi di quartiere soddisfino diverse esigenze che insistono su un dato territorio, perché sono funzionali a una comunità di benessere, nonché all'esercizio individuale dei diritti della cittadinanza. Questi incoraggiano il più alto senso possibile di appartenenza alla comunità, aiutano a superare l'apatia politica, promuovendo la coesione sociale. I servizi di interesse comune urbani stanno subendo un profondo periodo di crisi, determinata da due fattori: il calo degli spazi ad uso cittadino e la conseguente sfiducia dei residenti. Gli spazi pubblici urbani sono percepiti come luoghi di nessuno o luoghi di proprietà di un'autorità pubblica locale, piuttosto che luoghi di



tutti, come i beni comuni dovrebbero essere percepiti. L'ultimo decennio è stato caratterizzato da una disaffezione urbana, che è anche dovuta alla mancanza della partecipazione civica nella pianificazione urbana e nella progettazione, produzione e realizzazione di servizi urbani. Gli spazi urbani possono essere considerati beni comuni tenendo conto della dimensione del loro utilizzo e la loro utilità sociale. Una piazza non è un bene comune in sé solo perché è un semplice spazio urbano. Questa diventa un bene comune data la sua natura di «posto per l'accesso e lo scambio sociale, esistenziale» (Iaione, 2016 *forthcoming*). Iaione rileva inoltre come i servizi locali possano e debbano essere concettualizzati come beni comuni. L'idea di beni comuni urbani riguarda tutte le preoccupazioni per quegli spazi e servizi che consideriamo «beni comuni locali urbani o spazi e servizi comuni». Non è necessario che la proprietà formale dei beni comuni sia pubblica, nel senso che la cura o la supervisione di questi ultimi sia di responsabilità di qualche pubblica amministrazione. La proprietà di un bene comune può anche essere di responsabilità privata, ma deve essere caratterizzata dalla necessità di garantire l'accesso universale e la fruizione dei membri della comunità nella loro produzione e gestione. Così, la comunità comprende chiunque può contribuire alla sopravvivenza, la cura, e la conservazione dei beni comuni urbani. Questa concettualizzazione di beni comuni urbani è profondamente connessa con un nuovo tipo di *welfare* urbano. Essa sembra andare bene con le conclusioni di avvocati privati e con l'orientamento della Corte Costituzionale italiana. Attraverso il Decreto del 21 giugno 2007, il Ministero della Giustizia ha istituito una commissione di studio per elaborare una proposta di modifica della regolamentazione del Codice civile in materia di beni comuni. Il lavoro si è concluso con la qualificazione da parte della Commissione dei beni comuni come beni funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e allo sviluppo delle persone. Sono beni di consumo che sono esauribili, ma possono utilizzati senza rivalità. Cioè, l'uso di una persona non preclude l'uso da parte qualcun altro. Essi possono appartenere a un organismo pubblico o agli individui. Il loro uso collettivo deve essere entro i limiti e secondo le modalità stabilite dalla legge. Se la proprietà comune delle merci è pubblica, essi non sono in vendita, ma la loro concessione può essere consentita temporaneamente, nei singoli casi previsti dalla legge. Chiunque

può istituire un procedimento legale per la protezione dei diritti connessi alla conservazione e l'uso di beni comuni. Ma solo lo Stato ha il diritto esclusivo di portare un'azione legale per risarcimento danni. Questa dottrina di concessione del potere dello Stato di proteggere i beni comuni che sono di proprietà privata sembra permeare la più recente giurisprudenza. La Corte di Cassazione italiana (2011) riunita in Sezioni Unite, infatti, ha stabilito, rispetto agli articoli 2, 9, e 42 della Costituzione italiana, che il principio della tutela della personalità umana si applica in tutti i casi, non solo quelli che coinvolgono la proprietà statale. La Corte ha tenuto a sottolineare l'irrilevanza della proprietà formale e lo stretto legame funzionale tra i beni comuni e l'esercizio dei diritti sociali. Essa ha sottolineato che qualsiasi immobile è un bene comune, se aiuta a ottenere vantaggi per la comunità. Inoltre, la Corte di Cassazione italiana ha avuto cura di ricordare che il rinnovamento dello Stato-comunità, come partito responsabile beni comuni, e come entità che tutela l'interesse di tutti, coinvolge le caratteristiche di *governance* che rendono efficaci le varie forme di fruizione e utilizzo dei beni comuni urbani<sup>25</sup>.

### **3.1. Il dovere civico come conseguenza del principio di collaborazione civica**

Iaione (2015) fa un passo successivo nell'interpretazione della Carta Costituzionale. All'interno della Costituzione – seguendo l'Autore - è possibile trovare continui spunti che esortino il cittadino all'esercizio e alla responsabilizzazione, determinando un principio generale della collaborazione civica in favore dei beni comuni. Costantino Mortati conferma questo orientamento, in una sentenza del 1970, in cui argomenta come ogni cittadino sia abilitato a svolgere le attività richieste in luogo delle autorità costituite, qualora queste non siano in grado di ottemperarvi con la tempestività richiesta. «Ogni cittadino è, secondo i casi, obbligato o facultato a svolgere le attività richieste, con carattere di assoluta e

---

<sup>25</sup> Sul punto, si veda la sentenza 14 febbraio 2011, n° 3665 della Corte Suprema di Cassazione, riunita in Sezioni Unite, che si esprime su « il giudizio sulla natura demaniale di un bene precedentemente appartenente per codice (civile e della navigazione) allo Stato, instaurato contro lo Stato, ora che per effetto della riformulazione dell'art. 114 della Costituzione il bene è passato ad altre componenti della Repubblica concorrenti con lo Stato, possa continuare in contraddittorio solo dello Stato (che non ne ha più comunque la titolarità), in assenza della nuova componente della Repubblica alla quale a seguito della riforma costituzionale spetta».

urgente necessità, nel comune interesse, per far fronte a eventi rispetto ai quali, data la loro eccezionalità o imprevedibilità, le autorità costituite non siano in grado di intervenire con la necessaria tempestività, oppure in misura sufficiente al bisogno». In seno all'Art. 2 della Costituzione, «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», poi, la giurisprudenza ha avuto molteplici occasioni di intervento. Non da ultima la pronuncia della Corte costituzionale nel 1992, in merito alle attività di volontariato, nella quale si è sottolineato come l'identificazione dell'individuo all'interno delle formazioni sociali non sia altro che l'espressione del principio di solidarietà sociale, alla quale gli uomini cercano di arrivare, a prescindere dalle responsabilità della Repubblica, creando una vera e propria «comunità di diritti e doveri» (Iaione, 2015: 38). Porre gli individui al centro del territorio fa emergere un riconoscimento, da parte dello Stato, delle potenzialità di rapporto di collaborazione fra Stato e cittadini, in un'ottica di autonomia civica. Quando si parla di autonomia, essa può avere diversi significati. Per Cassese (2013), essa va intesa come autogoverno, nel senso di «strettamente riferita al popolo», prima che agli enti locali<sup>26</sup>. Nel principio di collaborazione civica di Iaione, invece, l'autogoverno diventa *co-governo*, una struttura circolare capace di innescare circoli virtuosi di convivenza civile.

#### 4. I Patti di Collaborazione

Nell'ambito dell'analisi che interessa questa sede, l'aspetto più interessante dell'applicazione del principio di sussidiarietà compete l'incontro dei requisiti offerti dal panorama giuridico, con le implicazioni reali di tali possibilità. L'effetto positivo auspicato e punto di arrivo dei progetti in cantiere del Gruppo LUISS LabGov (*infra*, Cap. IV), è la costituzione dei cosiddetti Patti di Collaborazione, sintesi dei tavoli di lavoro progettuali sostenuti da tutti gli attori operanti in un dato territorio. Il Patto di Collaborazione è il documento con cui cittadini e

---

<sup>26</sup> Diversamente da quanto accade nell'immaginario comune rispetto alla questione di atogoverno, generalmente inteso come affidamento di indirizzi a rappresentanti di gruppi privilegiati di nomina regia, che fungano da mediatori (atteggiamento tipico del governo inglese). Sul punto, si veda K. YESILKAGIT, *Autonomy, Administrative, Voce* in B. BADIE, D. BERG-SCHLOSSER, L. MORLINO, *International Encyclopedia of political sciences*, SAGE Publications, Inc., 2011.

amministrazione si accordano sull'intervento di cura di un bene comune e sulle sue modalità.

#### **4.1. La natura giuridica degli atti di Collaborazione**

Si dibatte spesso sulla natura dei Patti di Collaborazione e sugli effetti che questi creano per coloro i quali li sottoscrivono. In particolar modo, essendo questi espressione di collaborazione tra amministrazioni e cittadini, ci si chiede se possano essere considerati come atti amministrativi, o come atti di indirizzo politico. Sul punto, può essere d'ausilio interrogare la disciplina giuridica che ha visto – dalla riforma costituzionale del 2001 – una definizione sempre più netta della natura giuridica degli atti. In un parere dell'11 marzo 2015 della Seconda Sezione del Consiglio di Stato, in merito a una istanza presentata dall'Agencia del demanio, per la questione che gravita attorno alle forme di «cooperazione orizzontale», si è espressa asserendo quanto stabilito dall'Art. 15 della Legge n° 241/1990: «le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune». Il Consiglio di Stato, in attuazione della disciplina comunitaria e della prassi della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sottolinea la liceità di siffatte convenzioni.

#### **5. Gli effetti del processo decisionale inclusivo**

Se quanto finora ammesso corrisponde al vero, va da sé che la soluzione conseguenziale all'applicazione positiva del principio di sussidiarietà orizzontale riguarda l'esistenza di processi decisionali inclusivi, in cui i cittadini diventano parte integrante e premessa della finalizzazione delle politiche pubbliche. E' di questo avviso Luigi Bobbio, che immagina e declina tutte le possibili implicazioni della scelta inclusiva sulle decisioni pubbliche:

- *Decisioni più efficienti*: «Un processo decisionale può essere considerato efficiente se riesce a giungere al risultato finale con un impegno non eccessivo di tempo e di risorse» (Bobbio 2004). Con questa affermazione, Bobbio apre la disquisizione circa il paradosso dell'inclusività dei processi decisionali. In effetti, quando si pensa al processo finalizzato alla costituzione di politiche pubbliche, si rischia spesso di incorrere nell'errore

di immaginare che ad un gruppo ristretto di attori decisionali, corrisponda un maggior ordine e quindi maggiore facilità nella scelta della politica. In realtà, quando l'inclusività è tenuta nelle cornici necessarie<sup>27</sup>, questa ha più probabilità di creare stabilità nella fase successiva l'attuazione della politica pubblica in questione. A pensarci bene, in alcuni casi potrebbe verificarsi una situazione di costi iniziali minori per un processo decisionale tradizionale non inclusivo, questo poi si traduce nella maggior parte dei casi con costi moltiplicati nella fase subito successiva l'implementazione della politica pubblica, a causa di tutti i correttivi periodici da aggiungere;

- *Decisioni più eque*: Intuitivamente, qualora gli *stakeholders* possano accedere al processo decisionale in condizione di parità, i risultati del processo stesso non potranno che rispecchiare le volontà di coloro i quali abbiano contribuito a produrne;
- *Decisioni più sagge*: Queste risultano essere la vera sfida dell'apertura del processo decisionale. Bobbio rileva che queste siano la rappresentazione della capacità di integrare in un'unica soluzione tutti gli aspetti positivi e negativi degli effetti che questa può creare. Il che la rende ricca e completa, senza lacune. La saggezza sta in questo: non è facile integrare in un filo conduttore unico tutti gli aspetti di una istanza. Qualora ci si riesca, la decisione è vincente;
- *Decisioni più stabili e più facili da attuare*: Sulla stabilità, come pocanzi accennato, è giusto il caso di sottolineare come – talvolta – le politiche pubbliche da attuare siano esse stesse dei correttivi a passate decisioni. Ebbene, per Bobbio l'inclusività avrebbe il valore aggiunto di eliminare progressivamente i casi di correzione della politica pubblica in riferimento. Il circolo virtuoso instaurato nella realizzazione di politiche inclusive avrebbe come risposta sul lungo periodo l'elaborazione di parametri stabili e *best practices* da tenere in considerazione volta per volta.

---

<sup>27</sup> Per cui, ad esempio, per una politica agricola sarà inclusivo rendere partecipi gli attori suscettibili di ricevere gli effetti della politica in questione; sarà invece esempio di caos includere tutti, anche i «non addetti ai lavori».

Traducendo quanto appena stabilito, potremmo asserire che il processo decisionale inclusivo appare come una legittimazione democratica dell'amministrazione tradizionale. Sul punto, Marco Bombardelli, nel saggio *Democrazia partecipativa e assetto policentrico dell'organizzazione amministrativa*, specifica quanto sottolineato da Bobbio(2004), prendendo in considerazione in particolar modo quanto vale per la Pubblica Amministrazione. «Nel modello centrato sulla figura dello Stato – nazione, essa riceve la propria legittimazione democratica in via indiretta, in quanto apparato esecutore di leggi adottate in modo democratico dai rappresentanti del popolo, periodicamente sottoposti alla verifica di quest'ultimo» (Arena, Cortese 2011), facendo presagire un modello di amministrazione come apparato che rimane al di sopra rispetto agli altri soggetti. Il modello dell'inclusività, in questo senso, trasformerebbe questa percezione della Pubblica Amministrazione in favore di una struttura circolare, per la quale quest'ultima si farebbe punto di arrivo e di partenza delle novità del processo decisionale, come un alveolo che depura ciascun interesse e lo libera nel suo essenziale, trasformandolo poi nella politica pubblica di risultato.

## II

### ***Governance collaborativa***

Il quadro delle interazioni tra individui così come delineato e la legittimazione dell'intervento diretto dei cittadini all'interno del processo decisionale anche dal punto di vista giuridico, permette di compiere un passo ulteriore nell'analisi della collaborazione. In questo senso può risultare utile affrontare la questione che gravita attorno alla *governance* collaborativa. John D. Donahue tenta di ricostruirla, delineandone otto dimensioni descrittive:

- i) *Formality*: un rapporto di collaborazione può essere istituzionalizzato attraverso contratti formali (o accordi di natura equivalente), oppure può operare attraverso accordi informali o anche intese tacite. Tanto più si avanza nella ricerca e nell'approfondimento della materia, tanto più il criterio della formalità diventerà imperativo. La collaborazione cementata unicamente da accordi tra uomini e codici culturali impliciti – regole non scritte – è difficile da riconoscere. Un certo grado di formalismo sufficiente per permettere descrizioni oggettive di partecipanti, procedure e obiettivi è necessario distinguere la *governance* collaborativa da altre categorie di interazione pubblico-privato;
- j) *Duration*: bisogna saper distinguere due tipi di accordi. Da una parte ci sono gli accordi di *governance* destinati ad essere permanenti (a tempo indeterminato); dall'altra parte riconosciamo le collaborazioni *ad hoc* che si dissolvono non appena la crisi si risolve o l'obiettivo prefisso vengono raggiunti. Quello che rileva ai fini della descrizione della *governance* collaborativa, è sicuramente il primo caso;
- k) *Focus*: generalmente, la collaborazione può essere strutturata in maniera restrittiva per soddisfare una singola sfida condivisa, o può essere progettata in maniera più ampia per affrontare una serie di problemi comuni dalle parti che collaborano;

- l) *Institutional diversity*: un accenno di diversità tra istituzioni insistenti sullo stesso territorio - almeno una pubblica e una privata – crea il contesto ideale in favore della *governance* collaborativa;
- m) *Valence*: il nome (prestato dalla chimica), indica la pluralità dei soggetti che possono intervenire contemporaneamente nell'accordo. Da un lato, questo serve a limitare le «voci» portatrici di interessi discordi; dall'altro, questo da un'idea della rete che viene a formarsi per la determinazione della collaborazione;
- n) *Stability versus Volatility*: Una collaborazione è stabile nella misura in cui i suoi membri condividono una visione normativa della *governance* di successo, e volatile nella misura in cui norme o interessi dei membri divergono. Meno stabile è la collaborazione, maggiore è il dispendio delle energie che devono essere dedicate a mantenere la collaborazione in sé;
- o) *Initiative*: in una democrazia ragionevolmente funzionante, le unità governative dovrebbero avere l'ultima parola sugli obiettivi da perseguire sui criteri con cui vanno valutati i progressi. Dove il governo è assente, debole, o non democratico, questa condizione non è realistica. Ciascuna delle parti che collaborano devono avere un qualche ruolo nella definizione degli obiettivi della collaborazione. Se le altre parti sono semplicemente agenti impegnati ad attuare l'agenda dell'attore dominante, il rapporto è piramidale. Il rapporto tra le parti deve essere strategico, nel senso che ciascuno agisce con un occhio agli altri e anticipa ciò che gli altri penseranno di un determinato comportamento;
- p) *Problem-driven versus Opportunity-driven*: bisogna saper «collocare» la collaborazione, e capire se essa nasca con carattere difensivo - dedicato a risolvere o alleviare qualche minaccia comune – o come opportunità di scambio e mantenimento dello status quo (Danahue, 2004).

E' possibile dedurre dunque che la combinazione delle diverse caratteristiche riconducibili all'accordo tra individui faccia emergere la struttura particolare che si intende analizzare in questa sede. Per dirla con le parole di Antonio Russo «all'approccio top-down che ha caratterizzato per lungo tempo il processo di definizione e implementazione delle politiche pubbliche, si è affiancato l'approccio



basato sulla *governance*, una modalità di regolazione delle politiche pubbliche imperniata sul coinvolgimento di una molteplicità di soggetti, idonea a riflettere l'articolazione frammentata che caratterizza tutte le sfere della vita sociale [...]» (Russo, 2011). Come spiegato da Russo, e come già anticipato in riferimento al modello della tripla elica (*ivi*), perché ci sia collaborazione in una prospettiva di innovazione, è necessario che vi sia accordo tra i diversi attori che competono al raggiungimento delle politiche pubbliche, con il valore aggiunto della presenza dei cosiddetti «produttori dell'innovazione» (generalmente Università, centri di ricerca pubblici) e delle imprese, che non sono altro se non i fruitori delle stesse politiche. Questo tipo di scelta rafforzerebbe l'idea di appartenenza al territorio per coloro i quali risultano destinatari delle *policies*, e accrescerebbe il senso di partecipazione nella comunità. Questo risulta peraltro essere l'auspicio di Iaione, che nel saggio *La collaborazione civica* (2015), guarda avanti e definisce questo assetto come uno Stato-comunità (o Stato-collettività), asserendo come l'evoluzione naturale per uno Stato del futuro passi dallo stringere partnership costanti e permanenti con le comunità, per la definizione di Istituzioni collettive armoniose e virtuose.

### **1.1. La verità del valore aggiunto della collaborazione**

Un esempio di collaborazione che opera in armonia con i cantieri di cooperazione è rappresentato dalle Cooperative integrali. Una cooperativa integrale è uno strumento per creare una democrazia basata sulla partecipazione, sull'auto-regolamentazione e sull'auto-gestione. Lo scopo di una cooperativa integrale è quello di immaginare un contesto di totale parità democratica degli individui che lavorano per la creazione di un ambiente auto-regolato. Per dirla con le parole di Ariadna Serra e Ale Fernandez nel saggio *Cooperativa Integral catalana (CIC): On the Way to a Society of the Communal* (2015), «*it is a constructive proposal for disobedience and widespread self-management to rebuild our society from the bottom-up and to recover the affective human relationships based on proximity and trust*» (Helfrich, Bollier 2015). Tra i progetti nati in questa prospettiva, quello che risulta essere uno tra i più riusciti è Cooperativa Integral Catalana, un progetto nato in Catalonia con lo scopo di autoregolarsi in seno a regole stabilite dai partecipanti. Lo stesso nome riflette i valori intrinseci del gruppo: COOPERATIVA, perché è un

progetto di pratica politica ed economica con una equa ripartizione di competenze e responsabilità all'interno della comunità; INTEGRAL, perché unisce tutti gli elementi di base di un'economia, come la produzione, il consumo e il finanziamento; CATALANA, perché esaurisce non solo il suo raggio territoriale, ma anche lo scopo per cui è stata creata, in Catalonia. La CIC è stata fondata nel maggio del 2010, e da allora continua ad attrarre associati in forza del carattere decentrato che possiede<sup>28</sup>. Nelle quarantasette giornate assembleari tenutesi finora, si è andata delineando una serie di interventi e problematiche di gruppo, che si sono poi tradotte in vere scelte di politica di comunità<sup>29</sup>.

## **2. La questione dell'appartenenza**

Si è a più riprese fatto riferimento all'importanza del sentimento di appartenenza a un gruppo perché ci si senta responsabili e protagonisti del processo decisionale. In questo senso, volendo approfondire le dinamiche che stanno alla base del concetto di appartenenza, può risultare utile identificare le origini storiche della definizione dei gruppi e i diversi modelli funzionali di questi ultimi. Prendendo spunto dal lavoro di Morlino, Dalla Porta, Corta (2001), e ripercorrendo quanto anticipato nel Cap. 1 della presente trattazione(*ivi*), possiamo considerare i seguenti tratti evolucionistici:

- a) Impero romano: presenza di corporazioni, ossia di organizzazioni rappresentanti e tutelanti una categoria professionale;
- b) Medioevo: presenza di gilde o corporazioni locali, fase successiva alle corporazioni di mestiere. Esse si occupavano sostanzialmente di traslare gli interessi della comunità all'interno dei Comuni;
- c) Rivoluzione francese: si assiste al fenomeno dei corpi intermedi, che proprio nella fase rivoluzionaria vengono messi in discussione in quanto legittimanti solo alcuni degli interessi di comunità, a scapito del bene comune generalmente inteso;

---

<sup>28</sup> Le Assemblee della CIC si caratterizzano per la turnazione delle sedi in cui vengono tenute alla fine di ogni mese, allo scopo di inglobare il più possibile le sintesi degli interessi e dei bisogni delle comunità che incontrano, e tradurli poi in proposte progettuali.

<sup>29</sup> Tra queste è la «health group», muovendo dall'idea che il sistema della salute è un processo di vita di mutua assistenza.

- d) Liberalismo: è il periodo chiave per l'associazionismo. Con l'affermazione della difesa della rappresentanza individualistica e la possibilità di stipulare contratti volontari, questo periodo sancisce la prima fase di tutela della libera iniziativa che diventerà, alla fine dell'Ottocento, la chiave per l'affermazione delle organizzazioni sindacali;
- e) Prima guerra mondiale: è il momento di grande espressione delle organizzazioni di rappresentanza di singoli interessi, qualunque sia la loro natura (diversamente dalle corporazioni, che avevano come fulcro centrale di intervento la questione professionale).

In generale, «la crescita delle capacità di organizzazione dei diversi gruppi è stata facilitata dai processi di modernizzazione. [...] Gli sviluppi tecnologici hanno aumentato la quantità di risorse disponibili nell'ambiente» (Cotta, Dalla Porta, Morlino, 2001). Va da sé che l'aumento delle risorse combinato con l'acquisizione sempre maggiore di consapevolezza dell'individuo all'interno della sua comunità conferisce ai gruppi potenziale diverso, a seconda che si tratti di espressione di libertà democratica e di associazione e unione, o espressione dei poteri economici (o religiosi) più forti.

### **2.1. Una definizione per i gruppi**

Se ciò che è stato asserito nella premessa è valido, questo deve far emergere anche una dinamicità nella definizione dei gruppi, che non può a questo punto risultare univoca:

- a) È evidente che gli interessi siano molteplici e differenti fra loro. La realtà di questi condiziona i gruppi, che quindi variano in dimensione, scopo, caratteristiche e attori coinvolti;
- b) Il significato stesso della parola *gruppo* non è monodimensionale. Bentley (1908) asserisce che questa vada a fondersi con la parola *interesse* in quanto non possa esistere un gruppo a meno che non ci sia un interesse da tutelare e non può esistere un interesse senza un gruppo di individui che lotti/contratti per salvaguardarlo. Altri come Truman (1951) lo definisce come un *atteggiamento* di coloro i quali lo compongono per presentare domande. Altri ancora come Almond e Powell (1978) asseriscono come questo sia una

dimensione attinente al *legame* di preoccupazioni condivise e da cui nascono istanze condivise;

- c) Talvolta si rischia di incorrere nell'errore di definire un gruppo di interesse come gruppo di pressione, facendo riferimento esclusivamente alla politica. Questo può essere vero, a patto che si ammetta che esistono altri tipi di gruppi e che questi non abbiano a che vedere necessariamente con l'aspetto legato al governo di una comunità.

Se volessimo cercare di limitare l'area di interesse, potremmo quindi sintetizzare i punti appena espressi nella definizione di gruppo di interesse come «un insieme di persone, organizzate su basi volontarie, che mobilita risorse per influenzare decisioni e conseguenti politiche pubbliche».

## **2.2. Collaborazione naturale e competitività culturale**

Nelle riflessioni che riguardano lo Stato di natura e il comportamento dell'individuo nell'ambiente sociale che lo circonda e al cospetto di un Dio/ religione/ governo potente, ci si ritrova spesso a dover fare i conti con diverse descrizioni della risposta al momento di conflitto. Alcuni, come Hobbes (1651) vedono nel Leviatano – cattivo e crudele – l'unica risposta; altri, come Locke, trovano nella collaborazione e nelle regole di comunità una soluzione più mitigata. Richard Sennett tenta di spiegare questa interpretazione non lineare della questione che gravita attorno alla risposta allo Stato di natura, immaginando alcune «strade» che potrebbero essere percorse:

- a) *La collaborazione naturale e instabile*. Tutti gli animali sociali sono portati alla collaborazione come istinto naturale di sopravvivenza. Secondo Sennett, l'individuo è capace di una comunicazione «immediata» con gli altri individui, volta a evitare i pericoli e i rischi naturali e quotidiani. Nonostante questa capacità, tuttavia, l'instabilità della collaborazione stessa è data dalla dinamicità dell'ambiente che si vive. «I cambiamenti climatici, ad esempio, modificheranno la distribuzione delle piante, provocando la migrazione e l'invasione di animali di altre specie. Le creature della natura si troveranno inevitabilmente nella situazione di attori costretti a recitare su palcoscenici per loro insoliti» (Sennett, 2012);

- b) *Il continuum degli scambi*. Quando si parla di scambio, si parla di un'allocazione di risorse tra individui che implica una fase di dare e una di avere per ciascuno degli attori. Se lo scopo è quello – com'è – di guadagnare dallo scambio, allora si verificheranno le situazioni disperate in seno allo scambio. Dalla collaborazione più altruistica alla competitività più sfrenata. L'equilibrio che sta alla base dello scambio rappresenta il continuum;
- c) *L'altruismo*. Perché si parli di altruismo vero e proprio, è necessario che non vi sia scambio. È necessario, cioè, che vi sia un momento di dare, al quale non deve necessariamente corrispondere un momento di ricevere. «Mentre tutti i bambini amano essere lodati quando sono stati bravi, si può parlare di altruismo qualora essi desiderino comportarsi bene senza bisogno di essere lodati per questo. Nella vita adulta, vediamo questa forma di altruismo nei lavoratori che si impegnano a fare bene il proprio lavoro senza ricompense»;
- d) *Lo scambio simmetrico*. L'esempio cardine di uno scambio simmetrico consiste nello scambio commerciale. Infatti, lo scambio simmetrico si palesa sotto forma di struttura (*win-win*);
- e) *Lo scambio differenziante*. Questo tipo di scambio può essere facilmente collocato in posizione mediana nel continuum di scambi. Per quanto ne concerne, lo scambio differenziante si traduce nel ritiro pacifico di un gruppo di individui qualora vi sia confusione nel determinarne la presenza su di un territorio determinato. In buona sostanza, lo scambio è volto alla minimizzazione della competitività e del conflitto. Non è necessario che vi sia – in questo caso – una collaborazione di qualche tipo. Semplicemente, si evita la non- collaborazione;
- f) *Lo scambio a somma zero*. È il tipo di scambio già analizzato nella prima parte della presente trattazione. È il gioco per cui se vi è una parte vincente, vi è sicuramente una parte perdente. L'aspetto collaborativo che interessa Sennett, è il verificare come, nonostante non vi sia nessuna appartenenza simile per gli attori in gioco, questi risultino comunque in accordo per la definizione delle regole e nel rispetto di queste ultime;
- g) *Lo scambio «asso piglia tutto»*. Il predatore è l'esempio cruciale di questo tipo di scambi. È quella caratteristica di un individuo energivoro che tenta di

accaparrarsi tutte le risorse disponibili, anche qualora non ne abbia direttamente bisogno, ma purché arrechi danno a un altro. È la non-collaborazione;

h) *Il potere del rituale*. Così come la religione fa da limite alle incomprensioni degli individui, così i rituali (di ogni tipo – religiosi e non) compensano laddove ci sia mancanza di collaborazione, creando principi e valori comuni di interazione;

i) *Il rito: inventato o tramandato?* «Quando ci stringiamo la mano nessuno di noi ricorda che questa forma di saluto è stata inventata dai greci per mostrare che la mano non nascondesse un'arma. Oggi di norma la stretta di mano è una forma di scambio a bassa intensità».

Riassumendo, quello che Sennett cerca di spiegare nel saggio è che le forme di collaborazione – qualunque esse siano – trovano terreno fertile in tutti i gruppi, non importa quale sia la ragione dello stare insieme. E addirittura, anche qualora si appartenga a gruppi diversi, non è necessariamente detto che non si condividano esperienze o regole condivise per l'elusione del conflitto in ultima analisi.

### **2.3. Il network collaborativo in risposta allo scambio**

Abbiamo assunto che gli individui abbiano come spinta naturale quella di collaborare – almeno – per la risoluzione dei conflitti. Alex Pentland fa un passo ulteriore rispetto a questo assunto, asserendo, nel suo saggio *Social Physics and the Human Centric Society*, come sia indispensabile non pensare lo scambio tra individui come se si trattasse di una fase commerciale limitata all'elusione dell'estinzione, diversamente dall'ipotesi sennettiana. Pentland razionalizza il concetto estrapolando i seguenti postulati:

a) *Il mondo reale non è un mercato, ma una rete di scambi*. L'idea di scambio come è stata finora vista può essere vera nella misura in cui non si consideri che, oggi, esiste tutta una serie di problematiche e conflitti collaterali e paralleli alla mera allocazione di risorse per la sopravvivenza. A livello economico, il valore aggiunto dato dalla velocità con cui le novità diventano obsolete e la ricerca continua di nuovi strumenti di produzione non può limitarsi alla concezione di scambio come lo conosciamo. A questo

proposito, immaginare il mercato come una rete tridimensionale in cui gli individui mettono a disposizione idee e strumenti di collaborazione risulta essere più appropriato;

- b) *Legge di natura moderna: reti, non mercati.* Ciò che contraddistingue maggiormente la rete dal mercato è la questione che gravita attorno alla fiducia. Le reti create sulla base della fiducia risultano essere più velocemente stabili, e dalla stabilità non cresce che altra fiducia. In questo senso, il circolo virtuoso instaurato in seno alle reti parrebbe debellare una volta per tutta la confusione di stato di natura conflittuale o collaborativo, propendendo necessariamente per la seconda ipotesi;
- c) *Come si passa dalla concezione mercato-centrica a quella umano-centrica?* Come possiamo applicare l'idea della rete nell'attuale società civile? Oggi, grazie all'utilizzo dei social media e un livello più alto di mobilità, ci è permesso raggiungere molte più persone rispetto alle epoche precedenti. La maggior parte delle informazioni, nonostante risultino disordinate, sono alla portata della pluralità degli individui. La logica di mercato vuole che – comunque sia – ci si attenga a logiche astratte di mercato per cui il valore che conta è quello quantificabile o tangibile. La natura umana, però, è fatta in maniera tale da conferire valore alle idee. Proprio questa caratteristica risulta essere la chiave di volta per la trasformazione della rete. Le idee, non tangibili e non quantificabili fino a quando non si trasformano in prodotto finito, rendono la rete del tutto umano-centrica;
- d) *Il flusso di idee.* L'ipotesi del flusso delle idee si basa sulla tendenza umana a condividere i pensieri, e a ricostruirli insieme con altri pensieri, per la costruzione di qualcosa di unico e di valore. L'intelligenza di comunità – infatti – viene proprio dalla consapevolezza che vi sia un flusso di idee che viene costantemente alimentato in favore del benessere collettivo. A questo proposito, ha senso parlare di collaborazione, dove questa non si limita all'aiuto finalizzato all'elusione del conflitto, ma sceglie di moltiplicare se stessa sulla base degli uomini;
- e) *Come possiamo cogliere le idee migliori?* A tal proposito, Pentland sostiene che, per quanto possa essere positivo investire nella ricerca di un flusso

continuo di idee da mettere a sistema, il passo ulteriore che va compiuto perché si parli di benessere collettivo è quello di rendere fruibili le idee. Per farlo, è necessario tenere in considerazione i seguenti parametri:

*IL SAPERE SOCIALE E' FONDAMENTALE:* imparare con la propria esperienza è positivo. Imparare con la propria esperienza e con l'emulazione dell'esperienza positiva di altri e di gran lunga preferibile. Questo accorcia i tempi di sperimentazione di un comportamento e fa una prima scrematura delle idee fallimentari;

*L'OPPOSIZIONE FA BENE.* Talvolta, quando si opera in solitudine e si elude il confronto – anche in opposizione – si rischia di «perdersi qualcosa». Non solo perché talvolta un'idea di opposizione può essere meglio della precedente, ma anche perché le due insieme potrebbero generare la combinazione vincente;

*LA DIVERSITA' E' IMPORTANTE.* Molto semplicemente, se tutti vanno nella stessa direzione, non si esplorerebbe mai la strada oscura, né tutto quello che ha da offrire o tutte le sfide che potrebbero costituire valore aggiunto (Clippinger, D. Bollier 2014).

La conclusione a cui arriva Pentland ha a che fare con il valore aggiunto delle idee e delle reti nella definizione del mercato (che sia mercato economico o politico). Non è necessario – pare – che il gruppo a cui si appartiene sia già riconosciuto e legittimato dalla comunità. È anzi auspicabile l'intervento di una pluralità di voci, che potrebbero contenere in sé aspetti originali e interessanti per lo sviluppo delle politiche pubbliche.

#### **2.4. Identità e empatia**

Un ulteriore elemento che coadiuva l'azione collettiva nella direzione della collaborazione è rappresentato dall'identità percepita dagli individui appartenenti a una comunità e il ruolo giocato dall'empatia, delineati da Yochai Benkler. Nel contributo rappresentato da *The Penguin and the Leviathan* (2011), Benkler approfondisce la questione sull'identità di gruppo, asserendo che la creazione di quest'ultima è direttamente proporzionale al grado di empatia che si crea in seno al gruppo stesso. Sul punto, asserisce come questa giochi un ruolo importante in tutti i



campi che attengono al comportamento umano, compresa la collaborazione. Il classico esempio che Benkler propone per dimostrare e definire l'empatia gli è suggerito dagli economisti Iris Bohnet e Bruno Frey. Gli economisti hanno reclutato un insieme di studenti che non si sono mai conosciuti, provenienti da ambienti differenti, dividendoli in due gruppi: Gruppo A e Gruppo B:

- Fase 1: Conferendo al Gruppo A dieci dollari, gli è stato chiesto di immaginare di tenere una parte/ tutta la cifra per se e – facoltativamente – cedere una parte della somma a rappresentanti del Gruppo B, alla condizione che nessuno sapesse chi ha donato a chi. Nella fase successiva alla sperimentazione, il Gruppo B avrebbe avuto accesso ad alcune buste contenenti la parte a loro assegnata, senza avere nessuna informazione sulla natura del donatore o sul ragionamento effettuato. In questo caso, le possibilità sono due: se il Gruppo A è formato da persone egoiste e non collaborative, è facile immaginare come i suoi componenti possano aver lasciato le buste vuote; diversamente, questi potrebbero aver concesso una parte della cifra totale per puro altruismo, tenendo in considerazione il fatto che nessuno avrebbe saputo chi ha ceduto. Nel caso in esame, con le condizioni come pocanzi specificate, sorprendentemente solo il 28% degli studenti facenti parte del Gruppo A ha ceduto zero dollari. Per lo più, vi è stata una cessione di un quarto della somma totale;
- Fase 2: nella seconda parte della sperimentazione, è stato chiesto ai componenti del Gruppo B di alzarsi in piedi, in maniera tale che potessero essere visualizzati dai componenti del Gruppo A al momento dell'apertura della busta contenente la somma ceduta, fermo restando che in tutti i casi non gli sarebbe stata rivelata l'identità di colui il quale ha/ non ha ceduto la somma. Ebbene in questo caso, solo la visualizzazione del gruppo ha fatto sì che la percentuale di *free-riding* si abbassasse all'11%;
- Fase 3: Al Gruppo A sono state conferite informazioni utili per inquadrare il carattere dei componenti che avevano di fronte: hobbies, preferenze, situazione familiare. È stato interessante constatare come – in questo caso – nessuno del Gruppo A abbia agito in egoismo. La percentuale si è infatti abbassata a 0% (Benkler 2011).

Seguendo l'opinione di Benkler, questo esempio può essere facilmente traslato nella realtà di comunità, se si immagina che l'identità di un individuo e la sua posizione all'interno della comunità è data dalle informazioni che egli dà di sé agli altri. E come ci insegna la sperimentazione in esame, più informazioni vengono condivise, più è alta la probabilità di creazione di empatia in seno agli altri attori in gioco.

### **3. Governance sub-urbana e territorio collaborativo**

Una volta definita la macro- area all'interno della quale la collaborazione estingue la sua efficacia, potrebbe essere d'aiuto approfondire una questione che sta interessando una parte della letteratura in termini di *governance* locale e le sue implicazioni. Sul tema, ci si potrebbe chiedere se e in che termini esistono le condizioni per ammettere che, perché ci sia un buon livello di *governance* in un territorio composto da molteplici realtà differenti, è necessario che vi sia un buon livello di collaborazione già in ognuna – o in una parte – di queste.

#### **3.1. Una metodologia per la neighbourhood governance**

Non esistendo una definizione del concetto di *governance* cosiddetta di quartiere, procediamo nell'analisi muovendo da taluni studi progettuali effettuati negli ultimi anni, cercando di ricostruire una metodologia valida per ogni caso specifico presentato. Nel report «EUR 21710 — EU RESEARCH ON SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES — Neighbourhood governance – capacity for social integration - Neighbourhood Govern (2007)<sup>30</sup>» si è tentato, attraverso lo studio empirico di talune realtà circoscritte, di immaginare una metodologia valida per l'approfondimento della materia, in presenza di alcune caratteristiche. In particolare il progetto, condotto in partnership tra diversi soggetti, ha avuto come obiettivo generale della ricerca è stato quello di scoprire fino a che punto e in che modo un modello di governo democratico potesse contribuire a combattere l'esclusione

---

<sup>30</sup> Fifth Community RTD Framework Programme of the European Union (1998–2002), Key Action *Improving the Socio- economic Knowledge Base*. Tra gli obiettivi del programma quadro: migliorare la comprensione dei cambiamenti strutturali in atto nella società europea; identificare i modi di gestire i cambiamenti e di promuovere la partecipazione attiva dei cittadini europei nella costruzione del loro futuro. Un altro obiettivo importante è stato quello di mobilitare le comunità di ricerca nel campo delle scienze sociali e umanistiche in Europa e di fornire un supporto scientifico alle politiche a vari livelli, con particolare attenzione ai settori politici dell'UE.  
([http://cordis.europa.eu/docs/publications/8260/82608331-6\\_en.pdf](http://cordis.europa.eu/docs/publications/8260/82608331-6_en.pdf))

sociale. L'approccio è stato incentrato sui processi sociali piuttosto che sulle strutture economico-giuridiche. Le interazioni sulle quali ci si è concentrati ha riguardato problemi quotidiani incontrati nel vivere insieme nei quartieri più poveri, e come affrontare questi problemi a livello locale potrebbe creare un incentivo per i residenti a partecipare ai processi decisionali. Questa prospettiva ha plasmato il modo in cui i termini chiave della ricerca sono stati definiti, così come il metodo di raccolta e analisi dei dati. La ricerca, quindi, si basa su definizioni specifiche di quattro grandi concetti, destinati a sottolineare il processo piuttosto che struttura: esclusione sociale, il quartiere, la *governance*, la democrazia.

- e) *Esclusione sociale*: i processi di esclusione sociale sono alla portata tanto delle comunità più piccole, tanto di quelle più grandi, ma colpiscono gruppi e individui che vivono in luoghi particolari. Nel caso di specie, questi processi hanno attecchito maggiormente nei quartieri definibili come più degradati. In piccola scala, gli studi qualitativi possono concentrarsi sulle interazioni sociali quotidiane, i processi di micro-sociali e le situazioni che rendono le persone appartenenti a un luogo o a un gruppo. In questo modo, per inquadrare buone politiche di «eliminazione dell'esclusione sociale», è necessario installare un insieme di processi, o modalità di interazione sociale, che invitino gli individui a unirsi nei diversi gruppi locali, entrando in contratto con altri gruppi localizzati, così come con le persone nelle organizzazioni più formali. Il circolo virtuoso innescato forma la vita quotidiana naturale della comunità intera, che debella così le forme di esclusione sociale;
- f) *Quartiere*: come abbiamo anticipato, è difficile immaginare una definizione di quartiere univoca. Potrebbe essere utile in questo senso ricercare il significato di quartiere in una doppia accezione: la prima potrebbe essere di tipo concettuale – uno spazio fisico in cui il complesso delle interazioni tra le diverse attività e azioni forma le condizioni di vita per gli individui che vi risiedono; la seconda accezione è di tipo pragmatico: spazi fisici che hanno avuto un certo riconoscimento formale derivante dalla scelta di politiche pubbliche basate sul territorio. Da qui, è possibile dedurre anche il concetto

di «problemi di vicinato», asserendo che questi derivino dalle questioni nate dal vivere insieme in uno spazio condiviso;

- g) *Governance*: la definizione generale di *governance* è l'intero spettro di relazioni formali e informali, che fanno funzionare una determinata struttura. Queste relazioni possono essere studiate sia in termini di struttura di relazioni tra attori; sia in termini di processi sociali che caratterizzano queste relazioni. Sebbene processo e la struttura non possano essere facilmente separati, nella parte che compete i primi risulta possibile individuare la misura in cui le strutture formali vincolano o facilitano il coinvolgimento degli individui per affrontare i problemi di vicinato;
- h) *Democrazia*: come precedentemente asserito (*infra, Cap. 1*), la natura della democrazia è un dibattito centrale nella teoria politica. La ricerca della definizione di *neighbourhood governance* prende le mosse da due diverse dimensioni: una dimensione basata sull'applicazione della cosiddetta democrazia partecipativa<sup>31</sup>, concentrandosi sulle interazioni quotidiane e, allo stesso tempo, su come la vita di quartiere sia legata al processo formale di produzione delle politiche pubbliche a livello territoriale, regionale e nazionale. La seconda dimensione - parallela alla prima - attiene invece agli effetti dell'erogazione di politiche pubbliche all'interno del quartiere e come questi influenzino le interazioni quotidiane<sup>32</sup>.

Facendo un passo ulteriore, e utilizzando quanto detto finora per quanto concerne il concetto di quartiere e quello di *governance*, possiamo a questo punto immaginare una possibile struttura reggente della *neighbourhood governance* intesa globalmente. Possiamo quindi asserire come questa si basi sull'idea che i residenti possano far sentire la propria voce all'interno del processo decisionale che darà come risultato la determinazione del modello di servizi forniti nel quartiere di

---

<sup>31</sup>Intesa come caratterizzata da due elementi: «da un lato l'uso del confronto argomentato, dall'altro l'inclusione di tutti gli interessi e i punti di vista che sono toccati dall'oggetto della discussione» (L. Bobbio, *Dilemmi di democrazia partecipativa*, cit., 14). Questi strumenti di democrazia deliberativa si sono diffusi all'interno di vari ordinamenti a partire dai primi anni '90 e hanno ben presto trovato un loro riconoscimento anche a livello sovranazionale

<sup>32</sup>Fifth Community RTD Framework Programme of the European Union (1998–2002), Key Action *Improving the Socio- economic Knowledge Base*. EUR 21710 — EU RESEARCH ON SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES — Neighbourhood governance – capacity for social integration - Neighbourhood Govern (2007), pag. 21.

appartenenza. La risoluzione dei conflitti tra gruppi di residenti può essere visto – dunque - sia come un mezzo per raggiungere tale scopo, sia come fine a se stessa, nella misura in cui si analizzino le caratteristiche dei conflitti e i differenti metodi per debellarli. La collaborazione tra i residenti e i funzionari della struttura pubblica è vista come un prerequisito per determinare la *governance* di quartiere. Collaborazione si pone in questa maniera come superamento della gerarchia organizzativa di una comunità, in favore di una struttura a rete. Le relazioni sociali gerarchiche più di frequente caratterizzano l'ingerenza dei funzionari nella comunità, al contrario delle reti, che più di frequente caratterizzano le relazioni tra i residenti. Meccanismi di *governance* di quartiere efficaci che consentano di raggiungere la fiducia necessaria per rappresentare la comunità in un ambiente politico più ampio richiedono la ricerca di una mediazione fra un'organizzazione a rete tipica della vita quotidiana di scambio dei residenti, da un lato, e di un'organizzazione piramidale e gerarchica, dall'altro. Questo è più facile a dirsi che a farsi e, nella maggior parte dei casi, dove i conflitti tra i gruppi sociali che vivono il quartiere sono molto profondi e dove il sistema politico più ampio è stato fortemente strutturato verticalmente, la collaborazione di qualsiasi tipo, sia tra i residenti che tra i funzionari, è difficile da raggiungere. Tuttavia, un modo per ovviare a tale problema potrebbe essere il sostegno esterno in grado di integrare le mancanze della comunità di riferimento, debellando i conflitti interni. Le politiche nate sulla spinta esterna, che includano il più possibile opportunità e premi di collaborazione all'interno dei quartieri possono influire sulla riuscita di *governance*. Il fattore più importante che determina gli effetti positivi di politiche su spinta esterna riguarda certamente il grado di «presa in considerazione» della sensibilità dei residenti per una determinata materia o un determinato conflitto. Nei casi studio portati avanti dal team di lavoro in esame si è individuata una vasta gamma di gruppi operanti in favore della risoluzione dei conflitti di quartiere. Le strutture di maggior successo in questo senso sono da riconoscersi nei gruppi di cittadinanza localmente attiva che hanno la flessibilità e sufficiente autonomia all'interno del quartiere. La collaborazione tra i residenti è formata lungo tre dimensioni: identità, interessi e conflitti. Le questioni che riguardano i bambini, i giovani e la sicurezza hanno avuto un ruolo molto forte nel motivare i residenti a collaborare. La maggior

parte degli individui residenti in comunità richiedono una qualche forma di sostegno da parte dei facilitatori di quartiere. I gruppi in cui questi operano variano in termini di ampiezza; misura in cui erano dipendenti dal sostegno gerarchico; misura dei compiti da svolgere nel territorio (se compiti *una tantum* o di competenza permanente). Il rischio più grave che possa palesarsi in comunità in così organizzate riguarda lo scontro della pluralità degli interessi. Una vasta gamma di gruppi di individui residenti in un quartiere rischia di dare «troppa voce». Tuttavia, l'immagine di *governance* di quartiere spesso poggia sul concetto di gruppi ombrello che rappresentano i diversi interessi. Va da sé che l'efficacia dei gruppi ombrello dipende non solo dalle capacità del gruppo, ma anche dalla misura in cui questi possono essere riconosciuti in strutture politiche a livello municipale. Ciò suggerisce che una grande varietà di gruppi di cittadini residenti attivi «può essere in grado di generare uno o più raggruppamenti ombrello, in particolare quando le divisioni gerarchiche sono molto forti all'interno del comune<sup>33</sup>».

### **3.2. I conflitti di vicinato e la sindrome NIMBY**

Nel paragrafo precedente si è tentato di immaginare una metodologia valida per identificare la *governance* di quartiere. Attraverso lo studio effettuato dal team di lavoro sui diversi casi di interesse, è emerso come la questione che gravita attorno ai «conflitti di vicinato» (*infra*) ricopra un ruolo pivotale nella definizione di buone politiche pubbliche, soprattutto per quanto concerne la fase di debellamento dei suddetti conflitti. Possiamo a questo punto immaginare un particolare caso di conflitto che interessa la comunità residente in un determinato territorio, quello che vede la stessa accettare politiche potenzialmente rischiose per una parte della popolazione, a patto che queste vengano poste in essere lontano da sé. Questo fenomeno è meglio conosciuto come sindrome N.I.M.B.Y. (*Not in my back yard*). I residenti che si oppongono strenuamente allo sviluppo frenetico del territorio immediatamente più vicino a sé vengono frequentemente chiamati NIMBYs (Anthony Downs 1994; William Fischel 1991; Robert Nelson 1999; Kent Portney

---

<sup>33</sup> Fifth Community RTD Framework Programme of the European Union (1998–2002), Key Action *Improving the Socio- economic Knowledge Base*. EUR 21710 — EU RESEARCH ON SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES — Neighbourhood governance – capacity for social integration - Neighbourhood Govern (2007), pag. 24.

1991). Talvolta, però, questo fenomeno persiste anche nei confronti delle politiche «buone», vanificando lo sviluppo programmato residenziale o industriale (si pensi alla disposizione dei fastidi necessari alla vita urbana, come le discariche o le centrali elettriche). I cosiddetti NIMBYs a volte sembrano essere irrazionali nella loro opposizione ai progetti, nel senso che essi si esprimono in ansie inverosimili o combattono tenacemente progetti i cui effetti negativi previsti di vicinato sembrano gravare in piccola parte rispetto agli effetti positivi o addirittura sembrano essere del tutto benigni. Tali preoccupazioni però, spiega William A. Fischel (2000), potrebbero non essere irrazionali se si considera che la maggior parte dei proprietari di case sono NIMBYs, e che i proprietari sono condizionati dalla svalutazione continua dei loro beni immobili, anche da effetti provenienti da installazioni «infelici». Il fenomeno potrebbe meglio essere visto come una strategia di avversione al rischio degli individui residenti in un determinato territorio.

### **3.3. Le applicazioni della *neighbourhood governance***

Per verificare se sia legittimo utilizzare la metodologia ravvisata per la *governance* di quartiere come pocanzi analizzata, è possibile prendere in esame alcune applicazioni della teoria, e constatarne la veridicità.

#### **3.3.1. Dal punto di vista legale**

La prima forma di legittimazione che è il caso di invocare è quella relativa alla legalità dell'azione nell'ottica della *governance* di quartiere. Sul punto, può essere d'ausilio il lavoro svolto da Stephen R. Miller. Nel saggio *Legal neighbourhood* (2013), il Professor Miller argomenta come si possa ricostruire la giurisprudenza in materia di *governance* di quartiere partendo dagli anni '70 del secolo scorso. Tuttavia, gli strumenti messi a disposizione dagli «addetti ai lavori» sono rimasti tendenzialmente estranei gli uni agli altri, e utilizzati spesso per questioni *ad hoc*, mai in armonia fra loro. Quei luoghi in città che evocano un'appartenenza a un luogo, un significato emotivo forte, sono creati non solo con la progettazione architettonica e paesaggistica, ma grazie al buon funzionamento di strumenti giuridici che riscontrano nel quartiere un'idea di bene comune. Questo approccio viene definito come origine di un «quartiere legale» *de facto*. Diversamente da

come si possa pensare, questo tipo di concezione del proprio spazio condiviso non deve essere inteso come escludente di tutto ciò che non lo riguarda. Piuttosto, Miller afferma che l'operazione collettiva di questi strumenti di quartiere amplia esponenzialmente gli effetti positivi di tali strumenti giuridici, molto più che utilizzandoli lontani gli uni dagli altri, fornendo un metodo per l'impegno civico che parte dall'ambiente che si vive, e continua nella definizione dei requisiti e delle basi per il quieto vivere in larga scala. Alcuni<sup>34</sup> sostengono che le politiche pubbliche migliori siano quelle indirizzate al quartiere. Sotto questo aspetto, emerge il vero protagonista della vita urbana, traducibile con il concetto di rappresentanza politica. Questa – prosegue Miller – deve essere intesa a sua volta come scissa in altre due parti:

1. *Elezioni di quartiere*: Un rapporto del 2003 commissionato dalla National League of Cities<sup>35</sup> (NLC) ha esaminato due decenni di dati sulla composizione e gli atteggiamenti dei consigli comunali. Il rapporto dimostra che tre tipi di sistemi elettorali risultano come predominanti nelle città americane: distretto largo, dove al collegio elettorale dei membri del consiglio corrisponde la città intera; distretto di base, in cui collegio elettorale di ciascun membro del consiglio è una sezione geografica selezionata della città, come ad esempio un quartiere; e sistema misto, che utilizza una combinazione dei precedenti. Il rapporto ha mostrato come i membri del consiglio eletti secondo distretto di base erano prevalenti nelle grandi città (popolazioni oltre 200.000 abitanti) che in piccole città (popolazione compresa tra 25.000 e 69.999 abitanti). Nelle grandi città, le elezioni su base distrettuale sono state utilizzate per il 45,5% del tempo preso in considerazione, un sistema misto è stato utilizzato 38,2%, e un sistema largo è stato utilizzato il 16,4% delle volte. Questi dati mostrano che le città più grandi, in particolare quelli oltre 200.000, hanno sempre investito

---

<sup>34</sup> Tra i quali ricordiamo notoriamente Georgette C. Poindexter, coordinatore del Real Estate Department della University of Pennsylvania, che nel suo saggio *Collective individualism: deconstructing the legal city* (1997), ricostruisce le caratteristiche salienti delle strutture di governo locale e suburbano.

<sup>35</sup> La National League of Cities è una lobby rappresentativa di 19.000 comuni americani, è composta da sei gruppi (Research and Innovation; Federal relations; Public Affairs and Member Relations; Enterprise Program; Conferences, Education, and Training; Institute of Youth and Families).



in rappresentanza politica a livello distrettuale. L'indagine ha inoltre rilevato che i quartieri sono stati costantemente il fulcro che si è cercato di rappresentare in carica. Se una città sceglie di avere elezioni distrettuali sembra essere influenzata da questioni di politica locale;

2. *Consigli di quartiere e associazionismo*: A partire dagli anni '60 del XX secolo, diverse manovre hanno avuto come scopo quello di aumentare la partecipazione dei residenti in comunità nei processi decisionali. Nel 1961, ad esempio, vengono istituiti diversi comitati municipali a New York. Da allora, una serie di altre città hanno seguito l'esempio, ma con approcci diversi. La varietà di approcci è una testimonianza della flessibilità del concetto di *governance* di quartiere della difficoltà di concepire una sola struttura organizzativa valida per tutte. Una questione fondamentale è capire l'ampiezza dell'area che l'associazione o il comitato ha effettivamente capacità di rappresentare. Città con i consigli di quartiere formali hanno tipicamente tra i 25.000 e 125.000 abitanti rappresentati dai consigli. Un'altra questione fondamentale è se il consiglio di quartiere o l'associazione siano ufficialmente legittimati dalla comunità, o se le associazioni di quartiere sono di carattere semplicemente privato. Un problema simile è quello che vede una comunità molto partecipativa e se sia necessario intendere come comunità quella effettivamente residente in un territorio delimitato. Ad esempio, un problema è se i proprietari che non vivono nel quartiere debbano poter partecipare al gruppo di quartiere. Altre questioni sono affittuari, quelli che lavorano, ma non vivono in una zona, e quelli che frequentano un quartiere, ma non ci vivono o ci lavorano. Una volta risolti questi problemi di contenuto, una città ha poi bisogno di decidere se tali consigli di quartiere o associazioni dovrebbero avere un ruolo formale nel processo decisionale, o se il consiglio di quartiere o il ruolo dell'associazione è strettamente consultivo. Per quelle città che hanno formalizzato i consigli di quartiere, può diventare difficile opporsi raccomandazioni di un gruppo formalmente riconosciuto, anche se il suo ruolo è presumibilmente consultivo. Inoltre, le città devono decidere se a queste associazioni/ comitati di quartiere sarà dato finanziamento, e se sì,

quanto e per quali scopi. In molti casi, peraltro, i residenti non sono consapevoli del fatto che esistono tali entità o quello che fanno, e dove esiste tale conoscenza. Va quindi legittimata anche la modalità di comunicazione e interazione di questi ultimi (Miller, 2013).

### **3.3.2. Dal punto di vista negoziale: pro e contro dei governi privati**

Se è vero che la vita di quartiere è regolata e ammette taluni parametri giuridici, è vero anche che questi sono il frutto di interazione e negoziazione continui di gruppi rappresentanti interessi diversi. Sono di questo avviso Susan E. Baer e Richard C. Feiock, che nel saggio *Private governments in urban areas: Political Contracting and Collective Action* (2005), ravvisano come ogni area urbana sia popolata da nuovi tipi di organizzazioni, chiamati «governi privati», che si creano all'interno dei confini dei governi locali esistenti. Gli esempi includono associazioni di quartiere, comunità distrettuali e aziende di miglioramento aziendali. Questi gruppi possono far emergere potenziali problemi di azione collettiva nella formazione dei governi privati, le cui soluzioni non sarebbero altro che la conseguenza di un processo continuo di contrattazione politica tra le parti interessate. Nel contributo di Baer – Feiock, risulta peculiare la creazione del Charles Village Community Benefits District (CVCBD) di Baltimora, nel Maryland (USA). Il caso studio in esame mostra la complessità del processo di contrattazione e illustra come i problemi di azione collettiva potrebbero essere intrecciati nella fase nella pre-negoziazione, negoziazione, post-negoziazione. Il carattere volontario dei cosiddetti governi privati è la chiave per comprendere il dibattito tra chi sostiene il modello e chi vi si oppone. C'è chi sostiene che la formazione di Baltimora Central Business District non sia puramente volontaria, in quanto la minoranza che ha votato negativamente durante il referendum di costituzione dell'area è stato in tutti i casi tenuto a farvi parte, pagando le tasse supplementari per CBD. In questo senso, un elemento di coercizione nei confronti di terzi esiste. Allo stesso modo, dopo che il CBD è stato creato, non vi è nessuna previsione circa la possibilità di dimettersi, se non abbandonando, l'iniziativa. A livello pratico, durante il processo di creazione, un individuo che non desidera diventare un membro della CBD ha la possibilità di cercare di convincere un numero tale di individui tale da poter risultare un

sufficiente bacino di utenza di opposizione al momento del referendum. Inoltre, in base alla fase di progettazione, Baltimora CBD non è necessariamente permanente. Ogni quattro anni è previsto che il sindaco e la giunta comunale di Baltimora bandiscono una serie di udienze pubbliche per valutare di poter proseguire altri quattro anni nel progetto<sup>36</sup>. Così, un singolo membro insoddisfatto in un Baltimora CBD - già esistente - ha l'alternativa di tentare di formare una coalizione con altri membri per cercare di convincere il sindaco e la giunta comunale di rescindere il contratto di costituzione del quartiere. Se l'individuo non riesce nel tentativo e – simultaneamente – il CBD valuta di comune accordo sulla negatività dell'intervento dell'individuo in questione, lui o lei potrebbero anche essere allontanati dal quartiere. Inoltre, è improbabile che un requisito dell'unanimità nella formazione di una CBD al fine di proteggere gli interessi di minoranza sarebbe vantaggioso. Un caso storico, *The Articles of Confederation*<sup>37</sup>, ha dimostrato il fallimento di una tale politica. Nell'ambito del requisito dell'unanimità tra gli Stati membri di emanare leggi di navigazione, per esempio, Rhode Island è stata in grado di porre il veto ogni iniziativa del Congresso. Sulla base - almeno in parte - di questa esperienza, Madison ha proposto di mettere in atto la Costituzione dopo la ratifica da nove stati, piuttosto che richiedere l'unanimità nel processo di ratifica (Heckathorn e Maser, 1987). Alcuni (Garreau 1991) si chiedono inoltre se tali governi siano davvero su base volontaria. Riguardo le associazioni di casa come una forma di governo privato, l'appartenenza alla associazione non è volontaria dopo aver scelto una casa. Inoltre, il proprietario della casa deve essere conforme alle regole dell'associazione, alle alleanze, le condizioni e le restrizioni del gruppo associazionistico del caso. Garreau sostiene che i governi privati siano democratici solo in parte; raramente questo tipo di governo vede nel voto l'espressione sincera di una preferenza; si tende invece ad utilizzare la filosofia del «un dollaro, un voto democrazia». In contrasto Garreau, tuttavia, il Baltimore CBD ha esaurientemente tentato di rappresentare quanto più possibile il principio secondo cui il cittadino vota per preferenza. Utilizzando un referendum, a un gruppo di residenti di un determinato territorio è stato richiesto di votare a favore della creazione del distretto. Altri critici

---

<sup>36</sup> Baltimore City Department of Legislative Reference, 2004.

<sup>37</sup> Si tratta della prima Costituzione americana (1777).

attaccano i governi privati come potenziali cause di disuguaglianza inter-distrettuale perché i proprietari di immobili in aree a basso reddito potrebbero non essere in grado di permettersi di pagare le ulteriori tasse di proprietà, o canoni necessari per creare un governo nidificato e, di conseguenza, non sarà in grado di ricevere i servizi supplementari necessari. Ad esempio, Sandel (1996) afferma che sotto-distretti città spesso fanno emergere disuguaglianze all'interno di una comunità. Nella sua valutazione delle offerte, Sandel segnala che i residenti e le imprese nei quartieri di lusso possono isolarsi e regolare una gestione ad hoc dei rifiuti, pulizia delle strade, e la protezione della polizia non disponibile per la città nel suo complesso. In questo modo i più ricchi si muoverebbero dagli spazi pubblici ritirandosi alle comunità privatizzate definiti in gran parte da livello di reddito (Davies, 1997). I critici dei piccoli governi locali in generale trovano queste caratteristiche come tipiche di esempi di antidemocrazia e discriminazione, e una critica simile, nel caso sopra analizzato, potrebbe essere estesa ai governi privati. Ad esempio, McConnell (1966) prende l'argomento di Madison, in favore della stabilità una grande repubblica, a discapito del lato negativo di piccoli governi. Vale a dire che più piccola è la società, minore è il numero di parti e interessi diversi che la compongono e quindi vi è una maggiore probabilità che una maggioranza si troverà che può facilmente essere oppressiva verso la minoranza. McConnell afferma inoltre che la maggioranza sarà molto più coesa in una piccola comunità, e la probabilità di sviluppare un'opposizione efficace per l'interesse dominante è molto meno probabile in una piccola che in una grande comunità. Il lavoro di altri studiosi fornisce il supporto per i governi privati. Questi governi si sono trovati ad essere coerenti con il modello classico policentrico di *governance* locale (Baer e Marando, 2001). Il termine policentrico indica molti centri decisionali che sono formalmente indipendenti l'uno dall'altro. Nella misura in cui le varie giurisdizioni politiche in un'area metropolitana prendono l'una considerazione dell'altra nei rapporti competitivi, entrare in vari impegni contrattuali e cooperativi, o fare ricorso a meccanismi mediani per risolvere i conflitti, lavorano in modo coerente con i modelli di interazione e comportamento. Il modello policentrico di *governance* locale contribuisce a illustrare i vantaggi delle piccole unità omogenee di governo. Tali unità di governo possono infatti rivelarsi più utili per soddisfare le preferenze

separandole per categorie. La creazione di governi privati formalizza le differenze del livello di servizio tra i residenti e le imprese all'interno delle città, e queste differenze possono consentire ai servizi di essere personalizzati per soddisfare al meglio l'esigenza di coloro li abitano. Le preferenze individuali devono essere conciliate con la creazione di istituzioni adeguate nel processo di contrattazione. In termini di efficienza produttiva, si riscontra anche come all'interno dei governi privati si desiderino e ricevano i servizi pubblici di alta intensità, come la sicurezza, l'igiene, e la rigenerazione di quartiere. Dal punto di vista della domanda, il modello policentrico include un momento di incontro fra i cittadini e le imprese, che individuano le necessità condivise sulla base delle quali fare istanza. Dal lato dell'offerta, il governo locale nelle aree metropolitane può essere organizzato e riorganizzato per soddisfare le preferenze di servizio. Dal lato dell'offerta, l'indagine empirica si è concentrata sulla incorporazioni comunali e suburbanizzazione (Burns, 1994; Lewis & Neiman, 2002, Schneider, 1989). L'esplosione delle giurisdizioni suburbane nel corso degli ultimi quattro decenni è stato preso come prova dell'efficienza di queste giurisdizioni nel soddisfare i beni pubblici e le esigenze dei servizi di molti residenti metropolitani e delle imprese. Questa letteratura ha prestato scarsa attenzione ai governi privati che nidificano all'interno dei governi generici esistenti. Alcuni vedono anche i governi privati come una soluzione desiderabile ai dilemmi fiscali che affrontano i governi perché le imprese e le famiglie che sono disposti a pagare per i servizi supplementari necessari possono godere di un tenore di vita più alto. In questo senso, la formazione dei governi privati potrebbe essere considerato come un esercizio di contrattazione pubblica. I governi privati combinano elementi di negoziazione e di necessità indisponibili, perché i residenti e le imprese agiscono collettivamente per rimanere sul posto al fine di ottenere beni e servizi particolareggiati. In altre parole, la creazione di governi privati può fornire una soluzione fattibile ed efficace per ottenere un diverso insieme di imposte e di beni pubblici senza doversi spostare in un'altra giurisdizione. Per molti aspetti la creazione di organizzazioni private o quasi-governative risultano come parallele alla creazione di unità di governo. I recenti progressi nella nostra comprensione delle circostanze l'innovazione negli enti locali e la capacità dei cittadini di superare le barriere di azione collettiva hanno portato

alla riorganizzazione dei governi in un'ottica di *governance* collaborativa, da una prima fase a livello settoriale a una complessa di interazione fra le diverse comunità.

### **3.3.3. Dal punto di vista della partecipazione**

Le molteplici sfide della *governance* contemporanea richiedono un'analisi complessa dei modi in cui coloro che sono soggetti alle leggi e le politiche dovrebbero partecipare a crearne. Archon Fung sviluppa questo concetto, al fine di comprendere la gamma di possibilità istituzionali per la partecipazione del pubblico. I meccanismi di partecipazione variano tenendo in considerazione tre dimensioni importanti: chi partecipa, come i partecipanti comunicano tra loro e prendono decisioni insieme, e in che modo la dialettica è collegata con la politica e l'azione pubblica. La partecipazione esaurisce la sua ragion d'essere all'interno della combinazione di queste tre ultime dimensioni. La prima dimensione, attinente agli attori che partecipano, è cruciale per quanto concerne la trasformazione dei protagonisti della politica pubblica. Nell'era contemporanea, l'assetto istituzionale pare non sia più in grado di far fronte agli importanti problemi di *governance* democratica come la legittimità, la giustizia e l'amministrazione efficiente. Si è quindi proceduto con l'affidare questi aspetti ad attori parastatali o privati. La seconda dimensione cruciale del disegno istituzionale specifica come i partecipanti interagiscono all'interno di un luogo di dibattito pubblico per prendere una decisione. Se non ci fosse nessun ostacolo all'attuazione della partecipazione in questo senso – asserisce Fung – il confronto costante per tutte le parti interessate alla generazione di politiche pubbliche si tradurrebbe costantemente con una scelta. Ma la stragrande maggioranza delle discussioni pubbliche istituzionalizzate non danno seguito a qualcosa di concreto. Esistono alcune modalità principali di comunicazione e di decisione in contesti partecipativi. La stragrande maggioranza di coloro che frequentano eventi come audizioni pubbliche e incontri comunitari non lo fanno con il fine di intervenire e condividere le proprie idee. Invece, essi partecipano come spettatori che ricevono informazioni su alcune politiche o progetto, o testimoniano durante le lotte tra i politici, attivisti e gruppi di interesse.

Ci sono pochi incontri pubblici in cui i partecipanti non siano che spettatori. Si prendano in considerazione i cittadini e attivi che si avvicinano al microfono per porre una domanda o per far presente un'opinione. Altri dibattiti sono organizzati in modo da consentire ai partecipanti di esplorare, sviluppare, e forse trasformare le loro preferenze e le prospettive. Incoraggiano i partecipanti a conoscere i problemi e, se del caso, trasformare le loro opinioni e pareri, fornendo loro materiale didattico o briefing e poi chiedendo loro di prendere in considerazione le ipotetiche opportunità o trade-off di diverse alternative. I partecipanti di solito discutono questi problemi uno con l'altro (spesso organizzati in piccoli gruppi), piuttosto che semplicemente ascoltando esperti, politici, o avvocati. Generalmente, questo tipo di modalità di comunicazione spesso non tenta di tradurre le opinioni o le preferenze dei partecipanti in una visione collettiva o di una decisione. Nella maggior parte delle audizioni pubbliche, ad esempio, i funzionari si impegnano a non più che ricevere la testimonianza dei partecipanti e considerarla per le future deliberazioni. In alcuni casi, tuttavia, alcuni incontri cooperativi tentano di sviluppare una scelta collettiva attraverso una combinazione di tre metodi del processo decisionale:

- 1) Il più comune di questi è l'aggregazione e la contrattazione. In questa modalità, i partecipanti fanno quello che vogliono, e la modalità del processo decisionale aggrega le loro preferenze - spesso mediate dalla influenza e potere che le spinge - in una scelta sociale. L'esplorazione e il dare-avere della contrattazione permette ai partecipanti di trovare la migliore alternativa disponibile per far avanzare le preferenze comuni in cui insistono;
- 2) I metodi di selezione che prendono in considerazione le differenti varietà di partecipazione e il sistema complesso in cui queste interagiscono concernono la seconda modalità del processo decisionale. I partecipanti deliberano in due fasi: la prima per capire cosa vogliono individualmente; in secondo luogo come gruppo. Nel corso di sviluppare le loro opinioni individuali in un contesto di gruppo, i meccanismi deliberativi spesso impiegano procedure per facilitare l'emergere di un accordo di principio, il chiarimento delle divergenze persistenti, e la scoperta di nuove opzioni che meglio promuovono i valori che i partecipanti condividono a priori. Un processo di

interazione, scambio, e - si spera - edificazione precede qualsiasi scelta del gruppo. I partecipanti puntano verso un accordo tra di loro (anche se spesso non raggiungono il consenso) sulla base di ragioni, di argomentazioni e principi. In teoria politica, questa modalità è stata elaborata e difesa come ideale deliberativo della democrazia (Cohen 1989; Gutmann e Thompson 1996), mentre gli studiosi di risoluzione delle controversie hanno descritto tali processi come esempio di negoziazione e costruzione del consenso (Fisher e Ury 1981; Susskind e Cruikshank 1987; Susskind, McKearnan, e Thomas-Larmer 1999);

- 3) Molte (forse la maggior parte) le politiche pubbliche e le decisioni sono determinate non attraverso aggregazione o deliberazione, ma piuttosto attraverso la competenza tecnica di funzionari la cui formazione e specializzazione professionale li adatta a risolvere determinati problemi. Questa modalità di solito non comporta l'ausilio e la partecipazione dei cittadini. E il dominio dei pianificatori, regolatori, operatori sociali, insegnanti e presidi, funzionari di polizia, e simili.

In conclusione, queste modalità di comunicazione e il processo decisionale possono essere disposti su un'unica dimensione che varia da meno intensa a più intensa, dove l'intensità indica approssimativamente il livello degli investimenti, la conoscenza e l'impegno richiesto di partecipanti nella determinazione delle politiche pubbliche.



### III

#### La collaborazione fra i cittadini e l'Amministrazione

##### 1. Regolamento di Bologna come base di *governance* collaborativa

Il prototipo ideale per argomentare la questione che gravita attorno all'applicazione del principio di sussidiarietà è costituito dal Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la salvaguardia dei beni comuni. L'iter che ha visto la nascita del Regolamento ha avuto un tempo di incubazione di più di due anni, dal 2012 a febbraio 2014, e ha previsto una partnership tra molteplici attori insistenti sul territorio di Bologna (culla del Regolamento). Il cantiere di Bologna è risultato essere la prima tappa di sperimentazione per la *governance* collaborativa come la intendiamo in questa sede. Il progetto «La città come bene comune», prototipazione iniziale di tutta una serie di altri progetti tuttora ancora in piedi (*infra*, Cap. IV), ha avuto come scopo principale quello di realizzare un modello di amministrazione condivisa, con i cittadini residenti e affezionati al territorio bolognese. «L'obiettivo del progetto consiste nel dimostrare con i fatti che oggi si possono amministrare le città utilizzando, oltre alle modalità tradizionali, anche il modello dell'amministrazione condivisa, grazie al quale i cittadini mettono a disposizione della comunità tempo, competenze, esperienze e idee per prendersi cura dei beni comuni presenti sul territorio in cui vivono. Di fatto, già oggi a Bologna e altrove molti cittadini singoli e associati applicano senza saperlo il principio costituzionale di sussidiarietà, prendendosi cura di piazze, portici, giardini, scuole, etc. Il problema è che lo fanno pensando di supplire in tal modo ad una carenza dell'amministrazione comunale. Il progetto intende invece dimostrare concretamente che, se vogliamo mantenere la qualità dei beni comuni cui siamo abituati, questo può diventare un modo "normale" di amministrare le nostre città»<sup>38</sup>. I soggetti coinvolti nell'iniziativa - Labsus<sup>39</sup>, Centro Antartide<sup>40</sup> e Fondazione Del

---

<sup>38</sup> G. Arena, *Le città come beni comuni*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 22 ottobre 2013.

<sup>39</sup> Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà, è formato da ricercatori, cittadini attivi e studenti che operano in favore della cura e della rigenerazione dei beni comuni urbani, in risposta all'Art. 118 ultimo comma della Costituzione italiana, come riformato dopo la legge costituzionale 3 del 2001. È presieduto dal Professor Gregorio Arena. [www.labgov.org](http://www.labgov.org)

Monte<sup>41</sup> - hanno collaborato istituendo una cosiddetta «cabina di regia» in seno alle strutture municipali bolognesi, per il coordinamento e l'indirizzo dell'intervento sul territorio. Il progetto è terminato il ventidue febbraio 2014 con la consegna al sindaco di Bologna, all'assessore alla cultura di Roma Capitale, e al sindaco della cintura metropolitana di Bologna del Regolamento tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani<sup>42</sup>, frutto dell'esperienza raccolta durante i due anni di progetto nelle aree selezionate per i laboratori urbani. Il Regolamento consta di trentasei articoli, e nel corso del 2015 è stato tradotto in inglese, francese, e giapponese.

---

<sup>40</sup> Il Centro Antartide trova la sua origine nelle attività di divulgazione ambientale promosse, a partire dal 1984, dall'Università Verde di Bologna. Dal 1992 agisce nel campo dello studio, dell'educazione e della comunicazione ambientale e sociale. Interviene in particolare sui temi dello sviluppo sostenibile e della resilienza, risparmio idrico, mobilità sostenibile e sicurezza stradale, rifiuti, energia, qualità urbana e promozione della salute, cittadinanza attiva e gestione partecipata dei beni comuni. <http://www.centroantartide.it>

<sup>41</sup> La Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna è una fondazione di origine bancaria nata il 15 luglio 1991 dalla Banca del Monte di Bologna e Ravenna in ossequio alle leggi di riforma delle banche pubbliche. È persona giuridica di diritto privato, senza fini di lucro, con piena autonomia statutaria e gestionale, che persegue fini di interesse pubblico e utilità sociale. <http://fondazione.delmonte.it/>

<sup>42</sup> <http://www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/REGOLAMENTO%20BENI%20COMUNI.pdf>

## IV

### Le sperimentazioni della *governance* collaborativa

#### 1. La matrice della *governance* urbana

La teoria di *governance* deve affrontare la crescente globalizzazione del nostro mondo, che coinvolge le economie transnazionali, le organizzazioni private e le comunità che interagiscono con i rispettivi. La natura sempre più interconnessa di un sistema globale come il nostro, rende fondamentale la ricerca di una struttura di *governance* giuridica ed effettiva, che incoraggi la collaborazione. Tuttavia, come avvisa Iaione (2016), spesso, nell'ambito della *governance* collaborativa, «la legge è frammentaria o silenziosa». Nonostante molte organizzazioni amministrative siano regolate dalle iniziative di «*governance* aperta» che incoraggiano la trasparenza, - come il Freedom of Information Act negli Stati Uniti, che richiede che le agenzie governative rivelino le informazioni richieste da parte di ciascun cittadino - questa sia soggetta a costanti deroghe in favore del segreto amministrativo. Iaione si chiede se i beni possano, insieme con le risorse urbane, trasformare le città in ecosistemi di collaborazione che consentano l'azione collettiva per i beni comuni. L'attuale modello di governo locale non consentirebbe una effettiva *governance* collaborativa. In effetti, «il quadro attuale potrebbe anche ostacolarla» (Iaione 2016). Freeman (1997) sostiene la necessità di un quadro specifico per la produzione di *governance* collaborativa, tra cui rientrano: 1) un orientamento di *problem solving*; 2) la partecipazione delle parti interessate al processo decisionale; 3) soluzioni sperimentali provvisorie; 4) la responsabilizzazione delle istituzioni private e pubbliche; 5) un corpo estraneo flessibile di indirizzo. Si immagini una matrice per la *governance* all'interno della quale inserire, da un lato, le caratteristiche anticipate da Freeman; dall'altro, i sei modelli di *governance* riscontrati da Iaione: pubblico, pubblico-privato, condiviso, di collaborazione, di cooperazione, policentrico. I primi tre modelli sono stati storicamente applicati in maniera estesa, con un successo limitato. La nostra

attenzione sarà focalizzata sugli ultimi tre modelli. L'attenzione sulla *governance* dei beni comuni permette di sottolineare l'importanza della metodologia istituzionale. Nessuna gestione pubblica o privata delle risorse comuni è in grado di affrontare questo problema complesso. La Ostrom afferma che l'auto-governo delle risorse collettive può essere la soluzione per evitare la tragedia dei beni comuni annunciata da Hardin. Il concetto di beni comuni urbani è strettamente legata alla qualità della vita urbana (Iaione 2012). Dato l'aumento di urbanizzazione, l'accesso e la qualità dei beni comuni urbani, è fondamentale determinare la qualità della vita urbana. La sfida per i comuni è di trovare alcuni meccanismi di *governance* per la gestione collettiva dei beni comuni urbani. Di questo avviso sono Foster e Iaione (2015). Le CO-Cities sono città collaborative basate sui beni comuni urbani. Il protocollo delle CO-Cities, messo a punto e sperimentato in cinque città in Italia fino ad ora (*infra*), si articola in tre fasi principali: *seeding*, *co-design* e *prototyping*. Ogni campo di sperimentazione offre poi caratteristiche peculiari a seconda delle città in cui si esprime:

- 4) Lo scopo della prima fase del protocollo, la fase *seeding*, è capire le caratteristiche socio-economiche e giuridiche del contesto urbano;
- 5) La seconda fase, il processo di *co-design*, è un «campo di collaborazione» in cui si creano le sinergie tra i beni comuni individuati e la città. Nella seconda fase, le sessioni di *co-working* sono organizzate per testare le possibili sinergie e l'allineamento tra i progetti e gli attori interessati. Queste culminano in un *Collaboration Day* - che potrebbe assumere la forma di manifestazione, per esempio, o una festa civica, o ancora l'utilizzo temporaneo degli spazi urbani dismessi - per testare, sperimentare e coordinare le idee che nascono dalle sessioni di *co-working*;
- 6) La terza fase, la fase di *prototyping*, è diversa per ogni sperimentazione. I risultati di questa fase portano alla progettazione di strumenti di *governance* più adatti alle condizioni locali. Il protocollo è il passo necessario per creare un ambiente più favorevole all'innovazione, alla condivisione e alla collaborazione. La chiave è trasformare l'intera città o alcune parti di essa in un laboratorio, coadiuvato dalla creazione di un ecosistema giuridico e politico adeguato per l'installazione di una collaborazione e di sistemi di

*governance* urbana policentrica. Questo processo democratico di sperimentalismo concettualizza la *governance* urbana, creando un quadro giuridico per i diritti della città.

### **1.1. I cantieri di sperimentazione: le CO-Cities**

Come si è anticipato, non si deve incorrere nell'errore di credere che qualunque Stato, qualsiasi sia la sua storia e i suoi valori, sia in grado di creare *governance* senza una fase di sperimentazione atta a recuperare ogni informazione utile al raggiungimento dello scopo; è ancor meno plausibile – secondo Iaione - che questa realtà si verifichi senza l'ausilio di un «cantiere di cooperazione» che offra la possibilità di far constatare – in pillole – gli effetti di una qualsivoglia politica pubblica territoriale. È a questo proposito che nascono in Italia i cantieri progettuali delle *CO-Cities*<sup>43</sup>. Negli ultimi tre anni, alcune città italiane hanno deciso di avventurarsi nell'immaginazione di una nuova struttura di governo locale, basata sulla comprensione degli interessi di comunità, in collaborazione con le istituzioni pubbliche e private. Da questa idea sono nati i progetti di CO-Bologna, CO-Mantova, CO-Battipaglia. Attraverso la medesima struttura, combinata con i diversi aspetti e punti forti di ciascun territorio, il progetto delle *Co-cities* fa emergere una tendenza, o meglio, una spinta della volontà di collaborazione all'interno delle comunità italiane, nelle quali il potenziale di successo è reso sempre più certo dall'ausilio di facilitatori sociali che indirizzino la sintesi dei bisogni.

### **1.2. CO- Bologna**

Tra tutti, questo è il progetto padre sulle CO-Cities. Esso costituisce un esempio di *governance* collaborativa, delineata grazie all'utilizzo di una rete *peer to peer*. Il Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani (*Ibidem*) è stato la base per suggerire le

---

<sup>43</sup> Il *LABoratorio per la GOVernance dei beni comuni – LabGov*, laboratorio nato nell'ambito dell'International Center on Democracy and Democratization (Centro ICEDD) dell'Università LUISS Guido Carli, sta portando avanti dall'anno 2013 il progetto delle *Co-Cities*, in collaborazione con i diversi attori operanti a livello locale, in ogni città che abbia aderito all'iniziativa.

modalità di costruzione di istituzioni locali<sup>44</sup>. In questo senso, è utile considerare che ogni quartiere dovrebbe avere una sua sede locale - esistono già le sedi di quartiere - simili ai Municipi istituiti su Roma. Nel caso di specie, il progetto è stato suddiviso in parti, ciascuna di responsabilità dell'attore insistente sul territorio di riferimento:

- *Pilastro*: nel quartiere Pilastro, il progetto riguarda la creazione di un'agenzia iper-locale che metta in rete le varie realtà collaborative esistenti (coinvolgendone altre) – come una sorta di Municipio. Questa ha una strutturazione a geometria variabile perché deve calarsi nella realtà territoriale, per il quale sono necessari diversi strumenti di aggregazione;
- *Il politecnico dei beni comuni*: questo è una cabina di regia che serve per mettere a sistema il percorso di CO-Bologna, con l'obiettivo di lavorare a medio-lungo termine. Da una parte il suo compito è quindi quello di sintetizzare un pensiero unitario, dall'altra consiste nel rendere possibile un irradicamento di un gruppo di esperti che possa fare coordinamento tra tutti gli innovatori sociali e istituzionali della città. Il politecnico ha la funzione di coordinare tutto questo, deve essere una cabina di regia a diretto contatto con il sindaco – deve quindi essere incastonato all'interno della Pubblica Amministrazione, ma deve anche avere dei poteri speciali. Si tratta qui di ripensare la struttura della Pubblica Amministrazione dal suo interno.

Seguendo il principio secondo cui l'innovazione deve nascere dalle pratiche, così come il regolamento è nato dalle pratiche, CO-Bologna sta aprendo tre cantieri di sperimentazione dal quale nascono le pratiche che porteranno a un'evoluzione dello schema di *governance* che è alla base del regolamento. I cantieri si basano sui tre pilastri di Collaborare è Bologna<sup>45</sup>: fare insieme; vivere

---

<sup>44</sup> L'art. 12 del Regolamento prevede, nel suo secondo comma, che «Al fine di favorire la diffusione ed il radicamento delle pratiche di cura occasionale, il Comune pubblicizza sulla rete civica gli interventi realizzati, evidenziando le aree di maggiore concentrazione degli stessi».

<sup>45</sup> Con le parole di Virginio Merola, attuale sindaco di Bologna, Collaborare è Bologna significa «innanzi tutto fare insieme e tramite ciò realizzare un mondo migliore per sé e per gli altri. Nella mia idea di città, la collaborazione è certamente un valore e anche un approccio operativo. Collaborare è Bologna è una visione che può contribuire ad affermare il nostro sacrosanto diritto alla bellezza e alla felicità. Si fonda sul dialogo e sul riconoscimento reciproco. Oltre i tradizionali concetti di sussidiarietà o partecipazione civica, attraverso la continua ricerca del coinvolgimento delle

insieme; crescere insieme. Da qui si vanno ad aggiungere altri due pilastri: governare insieme; immaginare insieme. Come si disegna l'amministrazione dall'interno per riuscire ad immaginare il futuro con i cittadini? In altre parole, come passiamo dalla *governance* condivisa alla *governance* collaborativa (pubblica) dei beni comuni? Per questo passaggio, è fondamentale che la Pubblica Amministrazione sia un collante di comunità. Da dentro la Pubblica Amministrazione gli innovatori istituzionali patiscono la noia di essere il soggetto che non sa fare innovazione. Bisogna quindi lavorare sullo stimolo agli innovatori interni alla PA per incrementare fiducia ed entusiasmo. La Pubblica Amministrazione, in questo senso, deve avere un ruolo attivo e diventare regista di questi processi, invece di farsi trainare oppure avere un atteggiamento attendista quando non ostico. A Bologna è stato recentemente redatto un manuale applicativo sui processi di partecipazione cittadina, che naturalmente non fa che appesantire il processo e non è uno strumento efficace. Al fine di eludere una pesantezza burocratica storica ridondante, il progetto prevede che il politecnico diventi un organo interno alla Pubblica Amministrazione che faccia da accompagnamento in un settore fondamentale, quello della *governance* territoriale. Il punto di partenza sono i sistemi informativi territoriali. Il politecnico deve aiutare nell'attività pubblica di connessione tra il centro e i diversi snodi della rete. Il politecnico stesso deve essere la sperimentazione di un organo tecnico a supporto della Pubblica Amministrazione. Il sindaco dovrebbe avere un ruolo di coordinamento politico. Il politecnico deve essere il punto di chiusura tra coordinamento politico e coordinamento tecnico. Deve aiutare a fare da connettore tra i diversi assessorati e gli uffici tecnici. Se è vero che il Regolamento è un atto amministrativo, è vero anche che è importante fornire un toolbox. Le diverse strategie insistenti sul territorio dovrebbero essere differenziate nella loro intensità, a seconda dell'effetto che si intende creare (si passa da strategie più *light*, a strategie sempre più decise) per arrivare a elaborare lo stesso *toolbox*.

---

comunità, la collaborazione affronta e risolve concretamente i problemi e rafforza i legami di fiducia e libertà». L'idea di progetto è di far incontrare diversi cittadini attivi operanti sul territorio in una serie di incontri ospitati dalla Sala Borsa di Bologna – Urban Center – perché questi immaginino il futuro bolognese in ottica di *governance* collaborativa.

### **1.3. CO – Mantova**

Il cantiere progettuale aperto da LABSUS - Laboratorio per la sussidiarietà, nel territorio di Mantova, con il supporto del Tavolo della Cooperazione istituito presso la Camera di Commercio locale, ha avuto come obiettivo la «valorizzazione condivisa» del patrimonio culturale, materiale e immateriale del territorio mantovano per fondare un modello di sviluppo centrato sulla collaborazione tra istituzioni pubbliche, imprese e comunità. Il cittadino, specie se di giovane età, e l'impresa, possono essere il nodo centrale di una rete che permetta a tutti gli individui, alle associazioni, al mondo del terzo settore, agli operatori economici, alle istituzioni, di dialogare per mettere a sistema le risorse e competenze che ciascun soggetto possiede per realizzare un modello nuovo di gestione e valorizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale di un territorio, considerandolo un bene comune e quindi oggetto di una responsabilità condivisa. Lo scopo di far emergere le potenzialità sociali, economiche ed istituzionali di questo patrimonio, è raggiunto attraverso forme di promozione di innovazione sociale, *sharing economy* e innovazione digitale e della creatività giovanile come motore di sviluppo socio-economico locale. Inoltre, il cantiere progettuale di Labsus si è posto anche l'obiettivo di operare un ripensamento del turismo, riconoscendo nella tutela, la cura e l'accrescimento del patrimonio culturale, materiale e immateriale, il volano per lo sviluppo economico locale. Il cantiere progettuale è stato strutturato in due fasi operative: a) la *call for ideas* «La Cultura Come Bene Comune: promozione condivisa dello sviluppo e dell'identità turistico-culturale del territorio mantovano»; e b) il Laboratorio di co-progettazione «Imprese per i beni comuni».

### **1.4. CO- Battipaglia**

Il progetto, sorto dal tavolo di lavoro che ha visto il coordinamento di LUISS LabGov, insieme alla Alvisi-Kirimoto<sup>46</sup> e il Comune di Battipaglia<sup>47</sup>, ha avuto

---

<sup>46</sup> Massimo Alvisi (Barletta 1967) è un architetto italiano di fama internazionale. Tra i suoi contributi più meritevoli ricordiamo la collaborazione con il Renzo Piano Building Workshop (1994) e la collaborazione come Direttore artistico della ristrutturazione dell'Auditorium Parco della Musica di Roma (2003). Nel 2008 fonda la Alvisi- Kirimoto & Partners Srl.

<sup>47</sup> Commissariato per camorra nella primavera del 2014.



l'obiettivo di restituire al Comune delle linee guida che consentano di interpretare il futuro Piano Urbanistico Comunale come un patto di collaborazione territoriale o locale per la cura e rigenerazione dei beni comuni locali. Tra febbraio e marzo 2015 il gruppo di lavoro ha incontrato membri dell'amministrazione, associazioni, cittadini attivi e innovatori sociali, imprese private responsabili, dirigenti delle principali scuole della città presso la casa comunale e la ex-Scuola De Amicis a Battipaglia. Dagli incontri e dalla conoscenza del territorio sono emersi quattro temi cardine intorno ai quali può ruotare l'elaborazione di una strategia urbana collaborativa volta al recupero, alla rigenerazione, alla riqualificazione urbanistica e alla rivitalizzazione della città di Battipaglia:

- Battipaglia pubblica: È stata riscontrata una cronica carenza di spazi pubblici sul territorio comunale (aree verdi, luoghi di incontro, spazi aggregazione). È quindi indispensabile recuperare e riqualificare spazio pubblico ovunque questo sia disponibile, anche convertendo spazi attualmente non utilizzati come spazio pubblico. Occorre farlo in maniera collaborativa favorendo la costruzione di partenariati pubblico-privato-civici/comunità;
- Battipaglia rigenerata: Il paesaggio di Battipaglia è caratterizzato dalla diffusa presenza di luoghi dell'abbandono. Le aree occupate da ex attività industriali dismesse, gli edifici di pregio delle masserie e delle antiche cascine, i beni confiscati alle mafie, l'edilizia abusiva destinata alla demolizione, sono tutte risorse per le economie del territorio ed in quanto tali devono essere riattivate e rivitalizzate per prole a base di un processo di rigenerazione e rinascita urbana;
- Battipaglia ecologica: È necessario reinvestire nella cura collaborativa della "salute del territorio" risolvendo i problemi infrastrutturali e comportamentali che determinano situazioni di rischio idrogeologico e di pericolo di inquinamento delle falde acquifere. Risulta necessario inoltre regolamentare lo sfruttamento delle risorse suolo, sia dove sfruttata con opere di escavazione (cave), sia dove abusata per la produzione agricola (serre). La fascia litoranea deve essere protetta per il suo alto valore ecologico (pineta, dune, spiaggia). La riconquista della salute del territorio passa anche per una attenta riqualificazione del sistema della mobilità;

- Battipaglia creativa: Il futuro del territorio di Battipaglia potrà essere costruito solo se porrà le sue basi sull'educazione e la conoscenza. Le scuole e tutte le istituzioni culturali hanno in questo un ruolo chiave. Edifici di alto valore simbolico e culturale come la ex-Scuola De Amicis, il Castelluccio e il Tabacchificio diventano in questo senso i nodi strategici su cui basare lo sviluppo cognitivo della città, trasformandola in un crocevia di sapere, conoscenza, cultura, ricerca, sperimentazione scientifica. Il Tabacchificio, in particolare, risulta essere pensato come un porto della «conoscenza», un centro di ricerca e creatività di livello internazionale in cui sviluppare sperimentazione e ricerca sui temi coerenti con la vocazione territoriale del territorio di Battipaglia.

## Il cantiere aperto: CO-Roma

### 1. Il quartiere Massimina

A «chiudere il cerchio» dell'analisi sui parametri e le implicazioni della *governance* collaborativa, vi è una fase di sperimentazione della teoria, applicata ad un contesto reale, con interessi e bisogni reali a cui rispondere. L'occasione per il gruppo LUISS LabGov di partecipare al tavolo di lavoro sulle questioni aperte che interessano un dato territorio si è presentata con il bando di programma Horizon 2020: SCC-01-2015 «*Smart Cities and Communities solutions integrating energy, transport, ICT sectors through lighthouse project*». Il bando tendeva ad incrementare lo schema di finanziamento delle Innovation Actions (IA)<sup>48</sup>, finanziate per il 70% dei costi totali eleggibili. Le sfide principali per le Smart Cities and Communities riguardano l'incremento significativo dell'efficienza energetica globale del territorio di riferimento, per sfruttare al meglio le risorse locali sia in termini di fornitura che di domanda energetica. Questo implica generalmente l'uso di misure di efficienza energetica per ottimizzare a livello distrettuale l'uso delle rinnovabili, la sostenibilità dei trasporti urbani e la necessaria riduzione delle emissioni di gas serra nelle aree urbane, con condizioni economicamente accettabili, e allo stesso tempo garantendo ai cittadini migliori condizioni di vita, bollette energetiche più basse, trasporti più veloci, creazione di lavoro e di conseguenza un grado di resilienza superiore agli impatti climatici. Scopo di questa call è quello di creare «progetti faro», nell'ottica di diventare punto di riferimento per l'assolvimento dei compiti in termini di efficienza energetica e sostenibilità ambientale. Lo scopo di questa proposta è di identificare, sviluppare e diffondere soluzioni replicabili, bilanciate e integrate nell'energia, nel trasporto e nelle azioni ICT attraverso il partenariato tra le municipalità e le industrie. I progetti guida sono

---

<sup>48</sup> Le Innovation Action (IA) riguardano programmi di finanziamento e rimborso fino al 100% delle spese sostenute in favore dell'implementazione di idee in favore della rigenerazione urbana, in un'ottica di integrazione europea e riqualificazione degli spazi obsoleti.  
(<http://www.horizon2020news.it/guide/research-and-innovation-actions-ria-ed-innovation-actions-ia>)

tesi a puntare in primo luogo a una dimostrazione su larga scala di *concepts SCC* replicabili in contesti urbani dove le esistenti tecnologie siano integrate in maniera innovativa. Tra i requisiti principali di risposta al bando, i seguenti quattro risultano quelli maggiormente auspicati:

- Includere l'industria le autorità di pianificazione cittadina che dovrebbe anche riflettere il punto di vista delle organizzazioni dei consumatori, della comunità di ricerca e delle PMI locali;
- Assicurare che tutte le attività proposte sono una parte di un ambizioso piano urbanistico;
- Al fine di assicurare il successo dei progetti guida, i finanziamenti per le altre parti del programma o dell'iniziativa in cui i progetti guida sono incorporati dovrebbero essere garantiti da altre fonti, preferibilmente private, ma anche altre fonti di finanziamento dell'UE (per esempio fondi strutturali e d'investimento europei), e da finanziamenti nazionali o regionali;
- I progetti dovrebbero dimostrare e validare attraenti *business plans* che consentono la replica su larga scala di una veloce ripresa economica;

Il bando SCC-01-2015 (IA) ha previsto una procedura di sottomissione ad uno stadio. La scadenza per la presentazione della proposta di progetto è stata fissata al cinque maggio 2015. La Commissione ha ritenuto in quell'occasione che le proposte che richiedessero un contributo della UE tra 18 e 25 milioni di euro avrebbero di affrontare questo problema specifico in modo appropriato. Tuttavia, questo non preclude la presentazione e selezione delle proposte che richiedono altri importi. In questo senso, obiettivo principale della task force Massimina è stato quello di svolgere un'analisi del tessuto urbano del quartiere, sulla base del quale si sono identificate le strategie migliori per un'applicazione efficace ed effettiva delle soluzioni *smart* identificate nel *lighthouse project* di Roma, e per favorire la ricucitura tra i diversi ambiti urbani, esistenti e previsti che compongono l'insediamento di Massimina.

## **2. La partnership**

La task force progettuale è stata composta, per un periodo che va dall'ultima settimana di gennaio fino alla scadenza del bando, da diversi attori interessati alla rigenerazione urbana del territorio. Nel costituire il gruppo di lavoro, si è tenuto conto quanto più possibile, da un lato, dei bisogni del quartiere dal punto di vista strutturale, istituzionale, energetico e di sostenibilità; dall'altro lato, si è cercato di far intervenire esperti della formazione delle politiche pubbliche e delle strategie di impresa, in maniera tale da poter creare un modello esatto e con possibilità di attaccamento al territorio. Per questo, il team di lavoro è stato coadiuvato e indirizzato da esponenti residenti nel quartiere. Il rispetto dei requisiti di cui sopra hanno reso possibile un partenariato costituito dai seguenti soggetti:

- *LUISS Guido Carli*: Fondata nel 1966 LUISS Guido Carli è una università privata italiana fortemente impegnata per lo sviluppo, il trasferimento e la diffusione delle conoscenze, svolgendo attività di ricerca e di formazione dei talenti. Riconosciuta a livello internazionale per la sua eccellenza accademica nel campo delle scienze sociali, LUISS offre programmi a tutti i livelli con i suoi quattro dipartimenti: Economia e Finanza, Business e Management, Giurisprudenza e Scienze Politiche, e le sue tre scuole: LUISS Business School, LUISS School of Governo e LUISS School of European Political Economy. La ricerca presso LUISS si concentra principalmente nei settori della Politica, Sociologia, Teoria politica, Storia, Teoria del Governo e Enti Pubblici, nonché su Economia, Giurisprudenza e Management. L'obiettivo è quello di sviluppare e diffondere la conoscenza sia all'interno della comunità scientifica, sia nella società più ampiamente intesa, attraverso la ricerca e la partecipazione a dibattiti pubblici su una vasta gamma di temi europei con un significativo impatto sociale - ad esempio le politiche del governo, le relazioni industriali, l'innovazione e le interazioni tra i diversi soggetti interessati. L'Università è attivamente coinvolta in numerosi progetti di ricerca a livello internazionale, europeo e nazionale. LUISS Guido Carli collabora anche con le istituzioni e le imprese, fornendo loro ausilio. Questi forti legami societari offrono reciproci opportunità di ricerca uniche per i ricercatori LUISS e gli operatori commerciali. LUISS intrattiene rapporti di partnership per la formazione e scopi di ricerca con le

università di tutto il mondo. LUISS ha più unità di ricerca che lavorano nel campo delle scienze sociali. In particolare, il Centro internazionale sulle Democrazie e Democratizzazione (LUISS ICEDD) è un centro di ricerca che svolge attività di ricerca sui processi di democratizzazione e la qualità della democrazia. Il centro fa parte di una rete che comprende le più importanti istituzioni che lavorano sulla democratizzazione a livello internazionale;

- *LABoratorio per la GOVernance dei beni comuni – LabGov*<sup>49</sup>: nell'ambito delle attività LUISS ICEDD, il Laboratorio LUISS-LabGov, mira a sfruttare con successo il potenziale delle comunità attraverso un metodo di condivisione delle conoscenze, di autogestione e di promozione della cittadinanza attiva. Il laboratorio è un luogo di sperimentazione a tutti gli effetti, al cui interno operano studenti, studiosi, esperti, attivisti che ripensano e discutono sulle forme future che le istituzioni sociali, economiche e giuridiche possono assumere. Il coordinamento del laboratorio è affidato al Professor Christian Iaione (*Ibidem*);
- *Seci Real Estate Spa*<sup>50</sup>: La missione principale di SECI Real Estate è quella di sviluppare interventi immobiliari, principalmente nel settore commerciale, direzionale e della logistica. La società è attiva anche nel settore residenziale, turistico ed alberghiero ove però preferibilmente associa, nello sviluppo, *partners* locali con specifiche competenze. Nella messa a punto degli interventi la Società pone la massima attenzione agli aspetti qualitativi, con l'obiettivo di contribuire al meglio alla valorizzazione dei territori nei quali opera;
- *ENEA – Ente per le Nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente*<sup>51</sup>: nasce nel 2009 e il suo scopo è acquisire e diffondere conoscenze scientifiche sulle applicazioni pacifiche dell'energia nucleare alle scienze biologiche, agricole, alla fisica dei materiali e all'elettronica;

---

<sup>49</sup> [www.labgov.it](http://www.labgov.it)

<sup>50</sup> [www.secirealestate.it](http://www.secirealestate.it)

<sup>51</sup> <http://www.enea.it>

- *Agenzia per la mobilità*<sup>52</sup>: è l'agenzia pubblica del Comune di Roma. Si occupa di dirigere il traffico dei mezzi pubblici e interviene nella ricerca di nuove modalità di trasporto sostenibile;
- *Municipio XII Roma Capitale*: il Comune di Roma è l'istituzione pubblica che ha legittimato l'intervento del team di esperti nell'implementazione dei parametri all'interno del quartiere, mediando il rapporto con la cittadinanza attiva seguendo parametri istituzionali.

Al team così composto, inoltre, vanno aggiunti gli esponenti residenti all'interno del quartiere, che hanno contribuito nel rappresentare le istanze e i dubbi della comunità insediata nel territorio. L'incontro con la comunità è stato previsto a scadenza bi-settimanale o mensile (a seconda delle parti del progetto da implementare).

### **3. La scelta del quartiere**

Il quartiere di Massimina è sorto a partire dagli anni '60 in larga misura in maniera spontanea, al di fuori del Grande Raccordo Anulare. L'agglomerato rappresenta un caso tipico di gran parte della periferia romana sospesa fra città e campagna e conserva tutti i caratteri tipici delle conurbazioni sviluppatesi fuori piano che costellano la corona urbanizzata della metropoli romana:

- 1) Crescita disorganizzata delle aree agricole in abbandono;
- 2) Densità edilizia generalmente bassa, con mantenimento di un'elevata percentuale di spazi pubblici aperti prevalentemente privati;
- 3) Limitata o insufficiente dotazione di spazi e servizi pubblici;
- 4) Rete viaria principale di sezione esigua o a fondo cieco, assenza di un circuito viabilistico fluido.

Massimina si è sviluppata a ridosso della via Aurelia, prima sul canale di via Casal Lumbroso, e in seguito su quello di via della Massimilla. Il quartiere è diviso in due parti fra loro poco comunicanti a causa di un sistema viario composto prevalentemente da un sistema viario a fondo cieco e da un andamento orografico con forti dislivelli. I due percorsi di crinale sono separati da altimetrie piuttosto ripide, confluenti in una valle percorsa da un fosso, rimasta in una certa misura libera dal costruito. Questo tratto di campagna urbana, in parte di proprietà pubblica

---

<sup>52</sup> <http://www.muoversiaroma.it/muoversiaroma/>

e con qualità ambientali, ha rappresentato una delle potenzialità di rigenerazione del quartiere. Alla carenza di strade interne consegue quella dei sistemi di trasporto pubblico, sia a scala locale – le strade cieche o troppo strette non consentono il passaggio di mezzi pubblici – sia a scala urbana. Da ciò discende uno dei caratteri del quartiere, comune a molte periferie cittadine, che vede nell’uso del mezzo privato il principale metodo di trasporto. L’esiguità delle sezioni stradali comporta l’assenza di marciapiedi e percorsi pedonali ed è causa di parcheggio diffuso non regimentato. A questo va aggiunto che il sistema fognario e parte del sistema di smaltimento delle acque meteoriche che insiste sul fosso di Massimina risultano inadeguati a causa di frequenti allagamenti delle aree più depresse del quartiere. Non sono presenti piste ciclabili né sistemi di mobilità dolce e sono quasi del tutto assenti piazze, servizi e spazi pubblici di relazione. All’interno dell’abitato sono presenti orti spontanei e aree verdi ed è percepibile la vicinanza della Tenuta di Castel di Guido di alta qualità ambientale. Nel contesto di tali criticità, il quartiere ha rappresentato il tentativo forse inconsapevole della realizzazione di una «città giardino non pianificata», ottenuta per sommatoria di attività edilizie private con caratteristiche simili, come la bassa densità edilizia e il mantenimento di spazi aperti e giardini pertinenziali, un basso livello di traffico automobilistico nelle strade di servizio alla residenza, un limitato impatto acustico della mobilità. Al di là della qualità edilizia del costruito, questi caratteri del tessuto residenziale privato possono essere interpretati come elementi potenziali di qualità urbana e ambientale.

### **3.1. Dati demografici sulla popolazione residente**

*Popolazione residente:*

(**Tab.1**) Popolazione residente nella zona urbanistica 16 e, nel XII Municipio (ex XVI) e a Roma. Anni 2006-2013<sup>53</sup>:

---

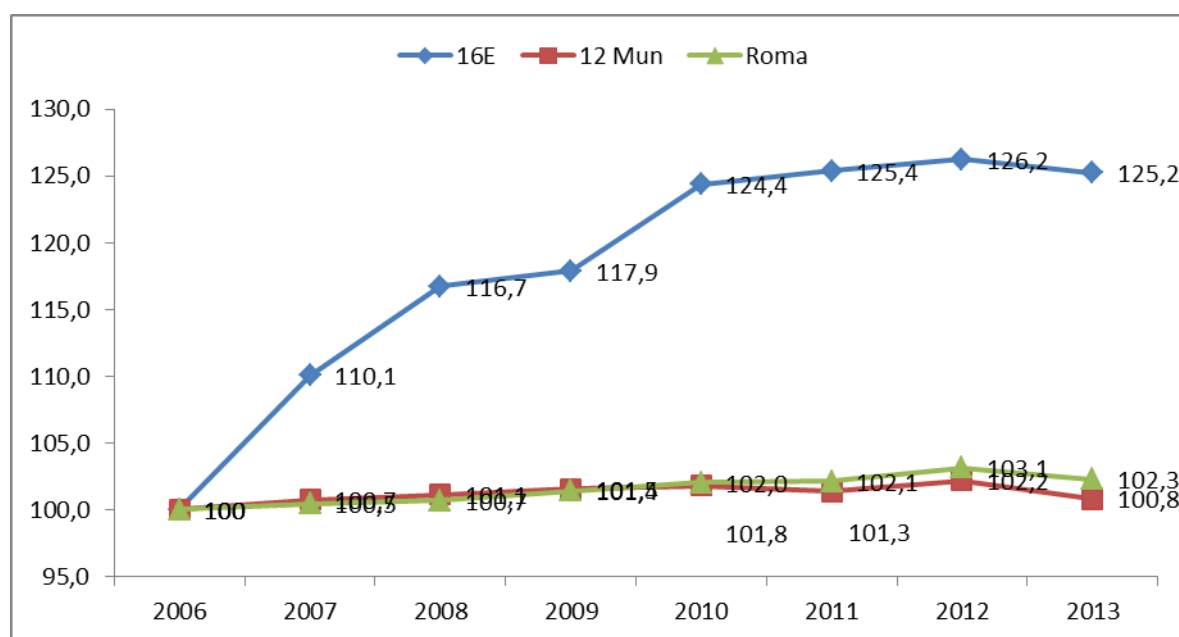
<sup>53</sup> Fonte: elaborazione Risorse Rpr Spa su dati Roma Capitale- Ufficio Anagrafe, 2015



Popolazione totale								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
16E	6.507	7.162	7.595	7671	8.093	8.158	8.214	8.149
12				14262				
Mun	140.460	141.503	142.011	2	142.983	142.350	143.504	<b>141.594</b>
Roma	<b>2.825.0</b>	<b>2.838.0</b>	2.844.8	28645	<b>2.882.2</b>	<b>2.885.2</b>	<b>2.913.3</b>	<b>2.889.3</b>
	<b>77</b>	<b>47</b>	21	19	<b>50</b>	<b>72</b>	<b>49</b>	<b>05</b>
Stranieri								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
16E	526	600	755	832	1.008	1.032	1.131	1.137
Mun	11.048	11.540	12.183	13321	14.303	14.182	15.321	<b>14.179</b>
Roma	250.640	269.649	293.948	32040	<b>345.747</b>	<b>352.264</b>	<b>381.101</b>	<b>362.493</b>

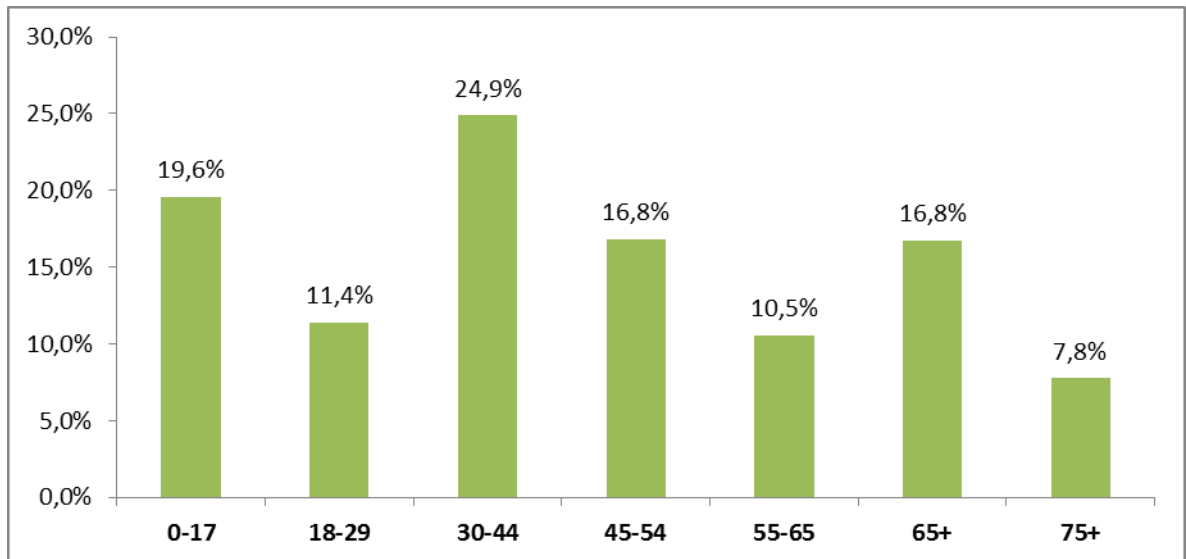
Nel periodo considerato la popolazione complessiva (italiani + stranieri) è cresciuta del 25,2% a Massimina, passando da 6.507 individui nel 2006 a 8.149 nel 2013, a fronte di una crescita piuttosto stazionaria nel complesso a Roma (+0,8%) e nel Municipio di riferimento (+2,3%).

(Tab.2) Popolazione residente (italiani+stranieri) nella zona urbanistica 16 e, nel XII Municipio (ex XVI) e a Roma. Anni 2006-2013. Numero indice 2006=100<sup>54</sup>.



<sup>54</sup> Fonte: elaborazione Risorse Rpr Spa su dati Roma Capitale- Ufficio Anagrafe, 2015

**(Tab.3)** Popolazione residente (italiani+stranieri) nella zona urbanistica 16 e per particolari classi di età. Anno 2013. Incidenza percentuale sul totale della popolazione residente<sup>55</sup>.



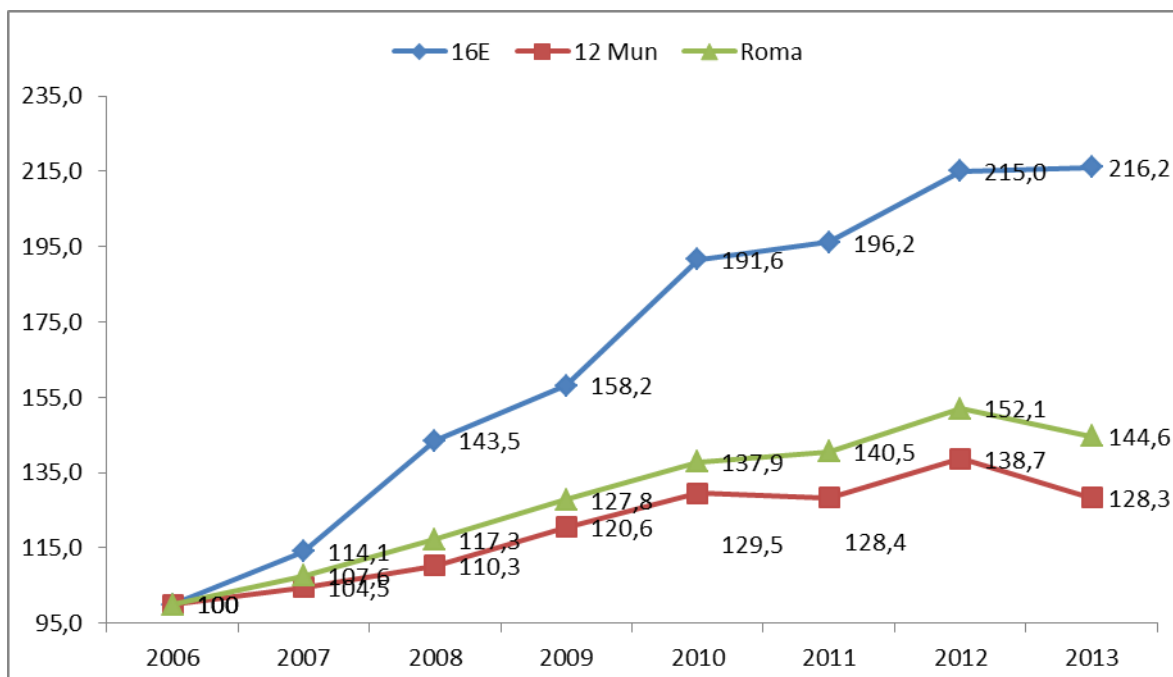
*Stranieri:*

Gli stranieri residenti a Massimina sono più che raddoppiati in 8 anni, da 526 individui nel 2006 a 1.137 nel 2013 (+116,2%), mentre a Roma e nel Municipio la crescita, seppur consistente, è risultata più contenuta (rispettivamente del 44,6% e del 28,3%).

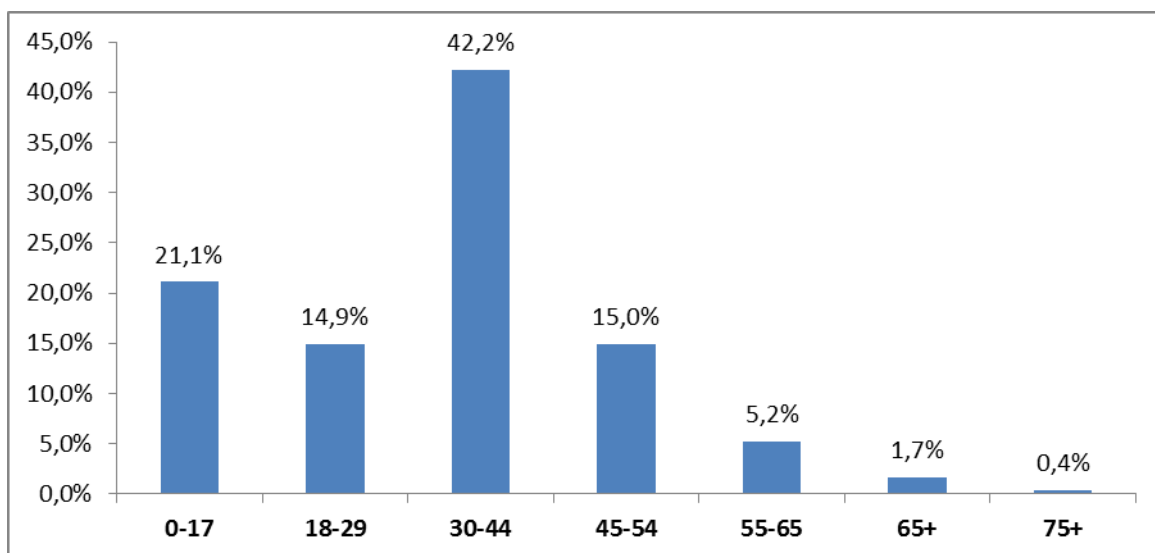
**(Tab.4)** Popolazione straniera residente nella zona urbanistica 16 e, nel XII Municipio (ex XVI) e a Roma. Anni 2006-2013. Numero indice 2006=100<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Fonte: elaborazione Risorse Rpr Spa su dati Roma Capitale- Ufficio Anagrafe, 2015

<sup>56</sup> Fonte: elaborazione Risorse Rpr Spa su dati Roma Capitale- Ufficio Anagrafe, 2015.



(Tab. 5) Popolazione straniera residente nella zona urbanistica 16e per particolari classi di età. Anno 2013. Incidenza percentuale sul totale della popolazione residente<sup>57</sup>.



<sup>57</sup> Fonte: elaborazione Risorse Rpr Spa su dati Roma Capitale- Ufficio Anagrafe, 2015.

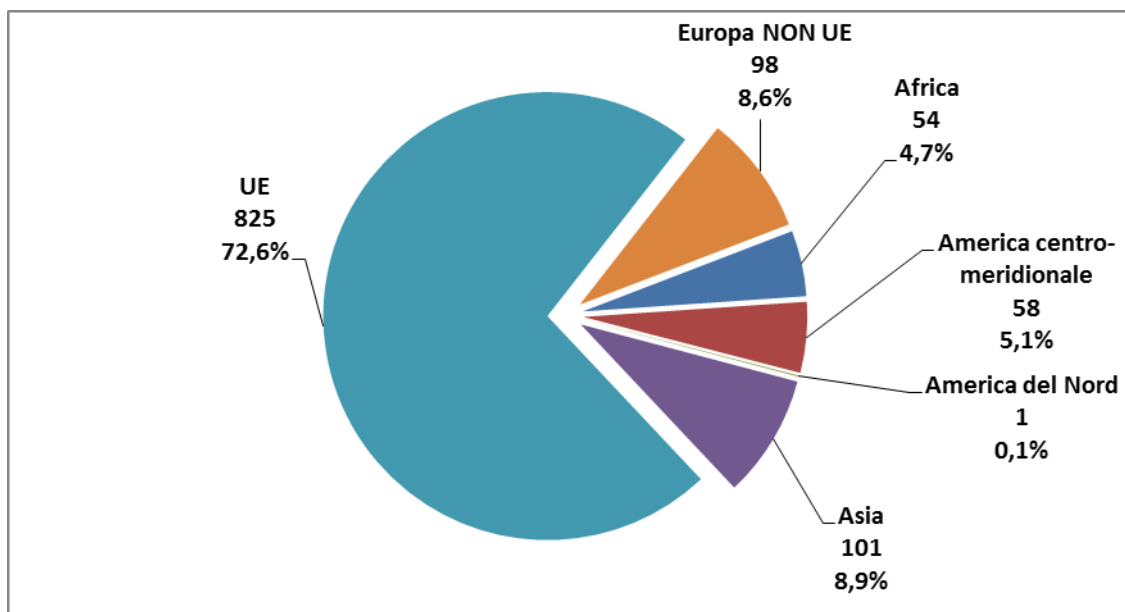
(**Tab. 6**) Popolazione straniera residente per cittadinanza nella zona urbanistica 16 e, nel XII Municipio (ex XVI) e a Roma. Anno 2013. Valori assoluti e composizione percentuale<sup>58</sup>

<b>Continente</b>	<b>16e</b>	<b>Mun</b>	<b>Roma</b>
Africa	54	1.233	44.223
America cent.	14	309	5.269
America nord	1	196	2.542
America sud	44	1.222	32.719
Asia	101	4.468	112.663
Europa comunitaria	825	5.357	124.117
Europa non comunitaria	98	1.359	40.422
Oceania	0	25	278
Apolide/sconosciuto	0	10	260
<b>Totale</b>	<b>1.137</b>	<b>14.179</b>	<b>362.493</b>
<b>Valori percentuali</b>			
<b>Continente</b>	<b>16e</b>	<b>Mun</b>	<b>Roma</b>
Africa	4,7	8,7	12,2
America cent.	1,2	2,2	1,5
America nord	0,1	1,4	0,7
America sud	3,9	8,6	9,0
Asia	8,9	31,5	31,1
<b>Europa comunitaria</b>	<b>72,6</b>	<b>37,8</b>	<b>34,2</b>
Europa non comunitaria	8,6	9,6	11,2
Oceania	0,0	0,2	0,1
Apolide/sconosciuto	0,0	0,1	0,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(**Tab. 7**) Popolazione straniera residente per cittadinanza nella zona urbanistica 16 e. Anno 2013. Valori assoluti e percentuali<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Fonte: elaborazione Risorse Rpr Spa su dati Roma Capitale- Ufficio Anagrafe, 2015.

<sup>59</sup> Fonte: elaborazione Risorse Rpr Spa su dati Roma Capitale- Ufficio Anagrafe, 2015.



(Tab.8) Popolazione straniera residente proveniente dalla Comunità Europea per Paese. Anno 2013<sup>60</sup>

	VA	% sulla UE	% sulla straniera totale
<b>Romania</b>	<b>706</b>	<b>85,6</b>	<b>62,1</b>
<b>Polonia</b>	<b>95</b>	<b>11,5</b>	<b>8,4</b>
Spagna	5	0,6	0,4
Germania	4	0,5	0,4
Regno unito	2	0,2	0,2
Bulgaria	9	1,1	0,8
Austria	1	0,1	0,1
Slovacchia	2	0,2	0,2
Finlandia	1	0,1	0,1
<i>Totale Europa comunitaria</i>	<i>825</i>	<i>100,0</i>	<i>72,6</i>

### 3.2. Concept della strategia di intervento

La strategia di rigenerazione urbana del *lighthouse project* di Roma ha voluto favore l'integrazione della Nuova Centralità Metropolitana di Massimina<sup>61</sup> e il

<sup>60</sup> Fonte: elaborazione Risorse Rpr Spa su dati Roma Capitale- Ufficio Anagrafe, 2015

<sup>61</sup> Programmata dal Piano regolatore vigente per l'anno 2015, la Nuova Centralità Metropolitana di Massimina ha previsto la realizzazione di un esteso sistema composto da un Centro Commerciale, un centro terziario, residenze e servizi aggregati intorno a un parco che recupererebbe una cava dismessa e soprattutto una nuova fermata della Linea ferroviaria regionale FL5 (Civitavecchia –

quartiere Massimina, configurando un sistema di interconnessione e scambio reciproco. In questa prospettiva si sono previste azioni integrate sul sistema della mobilità e volte al miglioramento delle prestazioni energetiche del patrimonio edilizio. Da sviluppare mediante il coinvolgimento della popolazione nella definizione delle scelte progettuali. Elemento centrale nella rigenerazione è stata la previsione, nella centralità, della nuova fermata ferroviaria che, connettendo Massimina con il centro di Roma, avrebbe costituito l'epicentro di un sistema di scambio intermodale di rilievo extraurbano; la connessione fra l'abitato di Massimina e la nuova fermata ha costituito dunque uno dei capisaldi di intervento. Accanto a questa nuova infrastruttura, è risultata primaria la connessione tra il quartiere e le altre polarità dei servizi previsti nella centralità connessi tra di loro da un'asse ciclo-pedonale.

#### **4. La tripartizione del lavoro sul quartiere**

Il progetto – in scadenza a maggio – ha avuto un iter di incontri settimanali in due fasi<sup>62</sup>. La prima fase è stata costituita dal lavoro sul demo<sup>63</sup>, ossia una porzione del quartiere su cui intervenite preventivamente per studiarne gli effetti – da presentare in seno alla Commissione Europea. In caso di effetti positivi, la realizzazione del progetto sarebbe poi stata traslata su scala più ampia in tutto il quartiere Seguendo i requisiti del bando europeo, e dividendo le aree di intervento secondo uno schema che avrebbe responsabilizzato ciascun gruppo su alcuni aspetti specifici, il gruppo di lavoro ha diviso le aree di intervento in tre macro-categorie:

- 1) LAVORO SULL'ENERGIA, il cui leader responsabile sarebbe stata ENEA, coadiuvata dagli architetti prestati da SECI Spa;
- 2) LAVORO SULLA MOBILITA', di responsabilità e competenza del XII Municipio di Roma, nella Presidenza municipale di Cristina Maltese, e dall'Agenzia per la mobilità;
- 3) LAVORO SULLA COMUNITA', di responsabilità del gruppo LUISS LabGov.

---

Roma Termini). Il nuovo insediamento rappresenterebbe anche un'occasione di riscatto e riqualificazione dell'adiacente quartiere spontaneo del quale costituisce il prolungamento.

<sup>62</sup> Appendice 1 – CRONOPROGRAMMA

<sup>63</sup> Appendice 2 – DEMO.

#### **4.1. Il lavoro sull'energia**

Il lavoro sull'efficientamento energetico ha rappresentato uno dei tre pilastri dell'intervento di task force sul territorio. Dai requisiti del bando il gruppo sapeva di dover intervenire in favore di un risparmio energetico, al quale avrebbe dovuto far seguito il risparmio economico delle famiglie. ENEA ha quindi proceduto nell'identificazione, all'interno del DEMO di riferimento, di alcuni edifici mono o bi-familiari (palazzine di non più di due piani di altezza) sui quali proporre un retrofitting energetico. Col susseguirsi delle riunioni in merito al lavoro sull'energia, si è poi arrivati ad immaginare un'ipotesi di retrofitting energetico per la Scuola Elementare e Media del quartiere, che sarebbe poi diventata protagonista progettuale della rigenerazione.

#### **4.2. Il lavoro sulla mobilità**

La delicatezza del progetto sulla mobilità si è tradotta con una duplice progettazione: una parte dell'efficientamento di mobilità avrebbe compreso una parte di rigenerazione cosiddetta «ordinaria»: che non potrebbe cioè essere rimessa al finanziamento europeo. Infatti, parte della rigenerazione della viabilità avrebbe significato portare le strade o i vicoli ad uno stato accettabile di utilizzo, per il quale – non intervenendo le caratteristiche di *smart city* richieste dal bando, si sarebbe dovuto procedere con un finanziamento da parte del Comune. Bisognava a quel punto immaginare un'ipotesi di mobilità autogestita che renda *smart city*. In questo senso, la linea progettuale ha previsto che sarebbero state messe a disposizione della comunità due navette elettriche comandate a distanza per il trasporto all'interno del quartiere dei residenti (dal centro alle scuole / dalla via centrale a quelle periferiche).

### **4.3. Il lavoro sulla comunità**

Il lavoro sulla comunità, affidato a LUISS LabGov, ha avuto come progetto sostanziale quello di istituire presso il quartiere (verosimilmente all'interno della scuola media e elementare) un laboratorio di idee condivise aperto a tutti i residenti e coadiuvato da facilitatori sociali, per l'implementazione costante e permanente di una nuova *governance* di autogestione, in collaborazione con il Comune di Roma e tutti i portatori di interessi diffusi della comunità. È stato interessante registrare – nella fase di interrogazione e condivisione delle idee con i residenti, questi abbiano fatto presente come in realtà alcuni gruppi portatori di istanze e interessi già esistessero all'interno del quartiere, nonostante non fossero rappresentanti né di istituzioni di ricerca (Università / think tank) né di interessi politici. Infatti, sebbene tra i due gruppi più presenti nel territorio ci fosse quello del Circolo PD di quartiere, si è registrato come questo fosse utilizzato più per un bisogno di aggregazione sociale, piuttosto che per sottolineare una rappresentanza politica. Ai fini della collaborazione con gli altri partner, il gruppo LUISS LabGov si è fatto carico, nell'ottica di risposta al bando europeo, di sottoporre, dopo una serie di incontri con la comunità di riferimento, un questionario di gradimento del progetto di riqualificazione alla stessa comunità, che legittimasse l'intervento «estraneo» nel territorio.

#### **4.3.1. La comunicazione istituzionale applicata: la fase di ascolto**

Il gruppo di lavoro, in fase di preparazione del questionario da sottoporre alla comunità, ha optato per una prima fase di interrogazione delle istanze dei residenti, partecipando alle riunioni cittadine in tre contesti diversi:

- **SCUOLA ELEMENTARE E MEDIA:** in questo caso, gli interlocutori maggiormente coinvolti sono risultati essere gli insegnanti, nonché i genitori dei minorenni frequentanti la scuola;
- **CENTRI ANZIANI:** i due centri anziani operanti sul territorio, rispettivamente collocati ai due poli opposti del quartiere, sono risultati essere tra i più rispondenti alla richiesta di incontro con il team di lavoro;



- CIRCOLO PD: il circolo, che come anticipato ha molto poco a che vedere con la politica in sé, ma come esempio di aggregazione sociale attiva operante sul territorio, ha rappresentato la popolazione adulta di età compresa fra i 20 e i 55 anni residente.

## **5. Analisi dei risultati**

In totale, i questionari posti all'attenzione della comunità residente sono stati 1.300, consegnati nei tre centri di interesse maggiore del territorio (scuola, Circolo PD, centri anziani). Su un totale di poco più di 8.000 abitanti, possiamo assumere che il questionario (sottoposto all'attenzione delle famiglie, non dei singoli individui), abbia coperto un campione rappresentativo sufficiente per l'analisi che intendiamo compiere in questa sede. Sul totale dei questionari inviati, il gruppo di lavoro ha avuto la possibilità di lavorare su un campione di 475 questionari validi, compilati in tutte le loro parti. Dalle risposte pervenute sono emerse le seguenti caratteristiche:

### *Sulla mobilità:*

- 4) In merito alla questione della mobilità, la quasi totalità dei rispondenti asserisce di avere necessità di utilizzare un mezzo di locomozione privato per raggiungere i centri di interesse, senza il quale la destinazione non sarebbe raggiungibile;
- 5) Il 65% dei rispondenti risiede tra Via della Massimilla e Via di Casal Lumbroso, vie principali per la proposta di recupero della viabilità e della riqualificazione energetica;
- 6) La totalità dei rispondenti (escludendo i pensionati) lavora nella centralità romana, essendo così costretti a prendere mezzi privati ogni mattina, cinque giorni la settimana, per raggiungere il centro di Roma, e contribuendo al traffico generalizzato nel quartiere.

### *Sull'energia:*

- 4) Il 92 % dei rispondenti aventi figli asserisce che questi frequentino la struttura scolastica presente nel territorio (il che è forse facile da

immaginare, in quanto su 1300 questionari totali sottoposti all'attenzione della comunità, più di 800 sono stati consegnati proprio alle scuole);

- 5) L'85 % dei rispondenti asserisce di sostenere una spesa energetica (bollette gas, riscaldamento) molto al di sopra delle capacità e delle risorse familiari;
- 6) Solo il 3% dei rispondenti conferma che ha potuto, negli ultimi 10 anni, sostenere il costo di una riqualificazione energetica in favore di un risparmio finale.

#### *Sulla comunità:*

Le domande sulle parti concernenti la comunità, sono state condivise con la Dott.ssa Cristina Maltese, Presidente del XII Municipio di Roma, e con l'Assessore alle politiche dello sviluppo Dott. Franco Gerace. Le domande hanno riguardato proposte e desideri dei residenti nel territorio, nell'ottica sia dell'efficientamento energetico, sia della riqualificazione viaria. Dalle domande sottoposte, è emerso come:

- 4) più dell'80% dei rispondenti conferma di preferire, ad un'ipotesi di *car sharing* all'interno del quartiere, una soluzione di viabilità più soft, come il *bike sharing* o una viabilità pedonale sicura;
- 5) la totalità della comunità residente accetterebbe di buon grado l'intervento congiunto di attori – anche estranei – per una riqualificazione urbana a 360°;
- 6) Il 100% dei rispondenti appartenenti ai centri anziani (16), sarebbe disposto ad aprire i luoghi di aggregazione sociali presenti al momento della consegna dei questionari, in favore di un governo di autogestione condiviso con le istituzioni pubbliche di riferimento (Municipio XII di Roma) e con gli altri attori insistenti sul territorio.

## **6. Conclusioni e SWOT Analysis**

Alla scadenza dei tre mesi di lavoro nel quartiere di Massimina, la sensazione condivisa da tutta la task force è stata vincente. Il centro anziani e i circoli di riferimento, nonché le scuole, con l'ausilio del Comune di Roma, si sono mostrate ottimiste nei confronti del gruppo di lavoro e aperte alla collaborazione negli spazi condivisi. Va da sé che ciascun'idea, o ciascuna proposta, possa sempre essere migliore di quella precedente – è giusto il caso di ricordare come, nonostante un

progetto puntuale e approfondito – la task force non sia riuscita a vincere la *call* europea. Ma ciò che è emerso dallo scambio e dalla interazione continua con il quartiere, è una volontà positiva ed energenerativa di riqualificazione. In conclusione della nostra analisi sui lavori compiuti dal gruppo, è possibile immaginare un bilancio generale sul progetto:

- *Strengths*: i punti di forza del progetto hanno riguardato, in particolar modo, l'abilità del gruppo di lavoro nella scelta dell'area di interesse e la scelta degli stessi componenti del tavolo. La task force è stata rappresentativa di ciascuno dei requisiti richiesti, da un lato, dal bando europeo; dall'altro, dal quartiere in esame;
- *Weaknesses*: nonostante la grande capacità di ciascun componente del gruppo, e nonostante l'idea – geniale – di verificare gli impatti sociali prima in un contesto ristretto, poi in un territorio più ampio, il demo non è risultato essere efficacemente rappresentativo di ogni porzione del quartiere (come abbiamo anticipato, il quartiere si erge su diversi altipiani). Avendo, poi, natura spontanea, il territorio non risulta regolamentato con criteri precisi, cosa che ha confuso il tavolo di lavoro;
- *Opportunities*: tra le opportunità emerse durante i mesi di lavoro, sicuramente la più sorprendente è stata rendersi conto della grande forza di volontà della comunità residente che insiste sul territorio. I centri anziani, i circoli, e le famiglie con figli frequentanti le scuole elementare e media hanno risposto con impegno e entusiasmo alla proposta di riqualificazione. E – anche in futuro – il potenziale di rigenerazione del quartiere sarà custodito;
- *Threats*: tra le minacce riscontrate, il problema della viabilità quotidiana pare essere quello più opprimente nella comunità di riferimento. Per risolverlo, è necessario un cambio di direzione non solo nella struttura fisica del quartiere, ma anche nella mentalità della popolazione residente, che è ancora troppo legata ad un'immagine di viabilità privata, in un ottica di non-collaborazione.

## Conclusioni e prospettive

L'intenzione dell'analisi proposta è quella di creare una sensibilità effettiva ed efficace in seno a tutti i protagonisti della città collaborativa. A pensarci bene, questi risultano essere tutti coloro i quali vivono in aggregazioni sociali di qualunque sorta, che siano dovute a una vicinanza fisica degli individui o a una volontaria, nata per affinità di ogni tipo. Per questo motivo, un'ottica di città collaborativa risulterebbe la conclusione naturale dell'evoluzione dell'uomo, che si aggrega in risposta alla minaccia di Gargantua. Nella matrice della *governance* pubblica urbana, il governo moderno è stato spesso immaginato come un Leviatano – un' unica sovrastruttura monodirezionale discendente. Esso agisce come una singola unità, e come struttura decisionale principale, si crede che sia in grado di affrontare meglio problemi di una città metropolitana. In particolare, però, così come si sviluppano le capacità del Leviatano, così fa la complessità della propria struttura, facendone scaturire tutti i conflitti e i problemi interni. Questo diminuisce la sua efficienza e aumenta la probabilità di fallimento nel reagire ai problemi locali. Così, le mega-città sono afflitte da difficoltà interne. La cura civica degli spazi urbani è una linea di attuazione della *governance* condivisa. Secondo questo punto di vista, i cittadini possono prendersi cura dei beni comuni urbani di loro iniziativa, per abbellire la città, migliorare la qualità degli spazi urbani, con singoli interventi a favore di specifiche attività. Nel caso italiano, è possibile osservare l'attuazione dei Regolamenti per i progetti su piccola scala per la diffusione di forme di adozione degli spazi pubblici e del verde urbano (Iaione 2009; Taccone 2011; Marchetti 2012). La trattazione ha voluto approfondire diversi aspetti della *governance* collaborativa, tracciando una linea storica che parte dalla considerazione sui gruppi tutelanti il territorio, e come questi si siano trasformati sempre più in favore di una collaborazione e di un sistema a rete di collaborazione. ha voluto legittimare l'azione di *governance* prendendo le mosse dall'interpretazione dell'art. 118, ultima comma, della Costituzione, e proseguendo con l'affermazione dei Regolamenti e dei Patti di collaborazione come strumento di

*governance* condivisa. In generale, il principio di sussidiarietà attiene ai rapporti tra i diversi livelli territoriali di potere e comporta che, da un lato, lo svolgimento di funzioni pubbliche debba essere svolto al livello più vicino ai cittadini e, dall'altro, che tali funzioni vengano attratte dal livello territorialmente superiore solo laddove questo sia in grado di svolgerle meglio di quello di livello inferiore. Negli ultimi due decenni, la sfera di competenze e l'esercizio del diritto soggettivo si sono espressi particolarmente a favore dell'applicazione del principio di sussidiarietà, in maniera da influenzare i due ordinamenti che ci interessano in questa sede: quello comunitario e quello interno. Il prototipo ideale per argomentare la questione che gravita attorno all'applicazione del principio di sussidiarietà è costituito dal Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la salvaguardia dei beni comuni, adottato in prima battuta dal Comune di Bologna, nel 2014. Questo, insieme alle sperimentazioni sul campo nei quartieri di riferimento, legittima e protegge la concezione di *governance* collaborativa. Ed è proprio sulle sperimentazioni di quartiere che l'analisi esaurisce il suo ambito di competenza. Oggetto di analisi del Capitolo è stato poi ricostruire l'interesse centrale della collaborazione, riscontrando nei beni comuni (urbani, per il caso di specie) il contenuto più frequente di qualunque iniziativa di *governance*. Passando dai principi delineati dalla Ostrom (2006), si è voluto stabilire cosa si intenda per bene comune e come questo influenzi le politiche pubbliche e la loro relazione con la rete civica. «Per beni comuni, devono intendersi anche e soprattutto le istituzioni abilitanti l'azione collettiva. Ci sono tipologie diverse di queste istituzioni, alcune esistono da molto tempo (le associazioni di volontariato, le cooperative), altre stanno emergendo solo adesso. L'innovazione sociale è un fattore importante per il design di alcune tipologie di istituzioni per i beni comuni urbani e per le condizioni che favoriscono la collaborazione civica a livello urbano<sup>64</sup>». Il Capitolo II della trattazione ha voluto approfondire, sulla scia di quanto detto per la rete civica, come questa possa essere più agevolmente creata in seno ai quartieri, che condividono storia, caratteristiche e risorse, e che possono verosimilmente essere caratterizzati dagli stessi conflitti. Così, si è affrontato il tema della *neighbourhood governance*,

---

<sup>64</sup> Staff LabGov, *Ten points on the City as a Commons*, in The Commons Post, 3 dicembre 2015, [www.labgov.it](http://www.labgov.it).

argomentando sui suoi pregi e difetti. Si è quindi asserito che la ricerca della definizione di *neighbourhood governance* prende le mosse da due diverse dimensioni: una dimensione basata sull'applicazione della cosiddetta democrazia partecipativa, concentrandosi sulle interazioni quotidiane e, allo stesso tempo, su come la vita di quartiere sia legata al processo formale di produzione delle politiche pubbliche a livello territoriale, regionale e nazionale. La seconda dimensione - parallela alla prima - attiene invece agli effetti dell'erogazione di politiche pubbliche all'interno del quartiere e come questi influenzino le interazioni quotidiane. Per dirla con le parole di Ryan Galvin Wise<sup>65</sup>, «l'azione collettiva è il perseguimento di un obiettivo o un insieme di obiettivi, messi in atto da più di una persona»<sup>66</sup>. Proseguendo nella dissertazione, il Capitolo V della trattazione, si è proceduto a spiegare la parte sperimentale del progetto di tesi, che ha visto l'esercizio sul campo delle regole di *governance* collaborativa. Così, il gruppo di lavoro insistente sul territorio, ha svolto ricerche e interviste per un periodo di tempo di quasi quattro mesi, per l'elaborazione di un prototipo di buon governo auto-gestito dai cittadini residenti sul territorio di Massimina. La ricerca ha prodotto ottimi risultati, dimostrando come, ad una spinta di collaborazione da parte di un'istituzione pubblica o privata, o dei cittadini stessi, la voglia di rete civica si palesa nelle sue forme più positive.

---

<sup>65</sup> Ryan Galvin Wise ha conseguito la laurea in Antropologia e Studi Africani / afro-americani presso l'Università della Virginia nel 2003. Ha aderito al Dipartimento di Pianificazione e Studi Urbani dell'Università di New Orleans nel 2008 per perseguire un Master in Pianificazione Territoriale e Urbanistica.

<sup>66</sup> R. G. Wise, *Public goods for a Few: The Role of Crime Prevention and Security Districts in New Orleans*, University of New Orleans Theses and Dissertations, 5 gennaio 2013.

## Riferimenti bibliografici

ALMOND G.A., VERBA S., *La politica comparata*, a cura di Giuliano Urbani, Bologna, 1973;

ARENA G., *Cittadini attivi: un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Bari, 2011;

ARENA G., CORTESE F. (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, CEDAM, 2011;

ARENA G., COTTURRI G. (a cura di), *Il valore aggiunto: come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma, 2010;

ARENA G., IAIONE C. (a cura di), *L'Età della condivisione*, Carocci Editore, Roma, 2015;

ARENA G., IAIONE C. (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Carocci Editore(Roma), 2012;

BAER S.E. , FEIOCK R.C. , *Private governments in urban areas –political Contracting and Collective Action*, American review of Public Administration, 2004;

BENKLER Y., *The penguin and the Leviathan – How cooperation triumphs over self-interest*, Crown Business, New York, 2011;

BOBBIO L. (a cura di), *A più voci*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli(2004);

CASSESE S., *Autarchia*, Voce (IV, 1959), in *Enciclopedia giuridica*, Giuffré, Milano, 2013;

CLIPPINGER J.H., BOLLIER D. (a cura di), *From bitcoin to burning man and beyond*, Amherst Massachussetts, ID3, 2014;

COTTA M., DALLA PORTA D., MORLINO L. (a cura di), *Scienza politica*, Mulino, Bologna, 2001;

D'ALBERTI M., *Lezioni di diritto amministrativo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013;

DELLA CANNANEA G., FRANCHINI C. (a cura di), *I principi dell'amministrazione europea*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013;

DONAHUE J.D., *On Collaborative Governance, Corporate Social Responsibility Initiative*, Working Paper N°. 2. Cambridge, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2004;

ETZKOWITZ H., LEYDESDORFF L., *The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university–industry government relations*, 1997;

FOSTER S., IAIONE C., *The City as a Commons*, Yale Law & Policy Review, Vol. 34, No. 2, 2016, forthcoming;

FUNG A., *Varieties of Participation in complex governance*, Articles on Collaborative Public Management, Public Administration Review, Harvard University;

GRAEBER D., *The utopia of rules: on Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*, Melville House, 2015;



GRANOVETTER M., *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, American Journal of Sociology, 1985;

HARDIN G., *La Tragedia dei beni collettivi*, Science, 1968;

HELFRICH S., BOLLIER D. (a cura di), *Patterns of Commoning*, The Commons Strategic Group, Amherst Massachusetts, 2015;

IAIONE C., *Le società in-house: contributo allo studio dei principi di auto-organizzazione e autoproduzione degli enti locali*, Jovene, Napoli, 2012;

IAIONE C., *The CO-city: Sharing, Collaborating, and Commoning the city*, American Journal of Economics and Sociology, Vol. 75, No. 2, Marzo 2016 forthcoming;

MATTEI U., *Beni comuni: un manifesto*, Editori Laterza, Bari, 2011;

MILLER S.R. , *Legal Neighbourhoods*, 2013;

MORLINO L., PIANA D., RANIOLO F. (a cura di), *La qualità della democrazia in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2013;

OLPHUS W., *Leviathan or Oblivion?*, 1973;

OLSON M., *La logica delle azioni collettive*, Ledizioni, 1983;

OSTROM E., *Governare I beni collettivi*, Marsilio, Venezia, 2006;

PETRINI C. (a cura di), *Laudato Sì: Enciclica sulla cura della casa comune*, Edizioni San Paolo, 2015;

RODOTA' S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari, 2012;

RUSSO A., *Politiche pubbliche e innovazione tecnologica – Il caso dell’Area Science Park e del VEGA*, Carocci Editore, Roma, 2011;

SENNETT R., *Insieme – Rituali, piaceri, politiche della collaborazione*, Universale Economica Feltrinelli, Milano, 2012;

SLAUGHTER S., LESLIE L., *Academic Capitalism, Politics, Policies and the Entrepreneurial University*, John Hopkins University Press, 1997;

SORICE M., *I media e la democrazia*, Carocci, Roma 2014;

VON GIERKE O., *Giovanni Althusius e lo sviluppo storico delle teorie politiche giusnaturalistiche*, Einaudi, Torino, 1974;

VON MISES L., *L’azione umana*, Torino, 1959;

WISE R. G. , *Public goods for a Few: The Role of Crime Prevention and Security Districts in New Orleans*, University of New Orleans Theses and Dissertations, 5 gennaio 2013;

YESILKAGIT K., *Autonomy, Administrative, Voce* in B. BADIE, D. BERG-SCHLOSSER, L. MORLINO, *International Encyclopedia of political sciences*, SAGE Publications, Inc. 2011.

## Sitografia

<http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf>

[www.l'artdusoleil.net](http://www.l'artdusoleil.net)

<http://www.centroantartide.it>

<http://www.enea.it>

[http://cordis.europa.eu/docs/publications/8260/82608331-6\\_en.pdf](http://cordis.europa.eu/docs/publications/8260/82608331-6_en.pdf)

[http://www.europarl.europa.eu/fu/pdf/en/FTU\\_1.2.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/fu/pdf/en/FTU_1.2.2.pdf)

<http://fondazione-delmonte.it/>

[www.habitat-gesocial.cat](http://www.habitat-gesocial.cat)

<http://www.horizon2020news.it/>

[www.labgov.it](http://www.labgov.it)

[www.labsus.org](http://www.labsus.org)

<http://www.legambiente.it/legambiente>

<http://www.muoversiaroma.it/muoversiaroma/>

[www.secirealestate.it](http://www.secirealestate.it)

<http://startx.com/>

<http://www.tiimiakatemia.fi/en/>

<http://www.treccani.it>

<http://www.urp.gov.it>