

# La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni

di *Christian Iaione*

## 2.1

### Per il metodo scientifico nello studio dei beni comuni

In Italia i beni comuni sono ormai entrati nel lessico comune. La consapevolezza che gli italiani hanno maturato circa la rilevanza che rivestono e le criticità che presentano beni essenziali alla coesione sociale, tanto quanto allo sviluppo economico, è testimoniata dall'afflato partecipativo che ha caratterizzato i referendum del giugno 2011 su quelli che mediaticamente sono passati alla storia come i referendum per i “beni comuni”. Nella narrazione collettiva i beni comuni sono stati identificati nell'acqua, nell'ambiente e nella legalità. In realtà si trattava di quesiti referendari<sup>1</sup> attinenti a “questioni domestiche” che non prendevano a riferimento la nozione scientifica invalsa a livello internazionale di “beni comuni” o “commons”<sup>2</sup>. In molti hanno provato e provano a utilizzare ideologicamente questo concetto, producendo più danno che beneficio a chi cerca di studiare con metodo scientifico i beni comuni e forgiare gli strumenti tecnici necessari per fare dei beni comuni la base di ripensamento delle istituzioni sociali, economiche, politiche e amministrative. Ad ogni modo questa sensibilità generale verso i beni comuni non deve andare sprecata e per fare ciò occorre fermarsi a riflettere sulle forme e le condizioni di gestione, cura e tutela dei beni comuni. Il rischio è che l'espressione “beni comuni” divenga un'espressione di senso comune, ma priva di effettivo valore semantico e, soprattutto, di rigore scientifico, casella vuota che chiunque si sente legitti-

1. I quesiti referendari avevano a oggetto la gestione pubblica dei servizi locali, le norme che non escludevano il nucleare come possibile pilastro di una strategia energetica nazionale e il legittimo impedimento a comparire in udienza, applicabile ai soli titolari di cariche governative.

2. Cfr. G. Hardin, *The Tragedy of Commons*, in “Science”, 1968, pp. 1243-8; E. Ostrom, *Governing the Commons*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

mato a riempire con qualunque significato, vessillo ideologico inalberato da movimenti o manifesti più o meno condivisibili<sup>3</sup>.

Ma da dove si deve partire per gettare le fondamenta di una rigorosa e solida teoria scientifica dei beni comuni? Senza dubbio il primo problema da affrontare è quello definitorio. Quali sono i beni comuni? Quanti sono i beni comuni? Sul punto, in Italia si è sviluppata un'ampia e approfondita riflessione dogmatica su cosa debba ricomprendersi all'interno dell'orizzonte dei beni comuni<sup>4</sup>. Altri studiosi hanno invece intrapreso linee di indagine volte a una ricostruzione giuridica del fenomeno dal punto di vista teorico o applicativo<sup>5</sup>. Per costruire un solido paradigma teorico poggiante sulle fondamenta dei beni comuni occorre dotarsi anche di una nuova chiave di lettura del modello sociale ed economico oggi dominante e di infrastrutture giuridiche e amministrative a supporto di questo diverso metodo. In definitiva, lo studio dei beni comuni come categoria scientifica rappresenta una sfida intellettuale che richiede un metodo interdisciplinare<sup>6</sup>, che deve per forza di cose partire dai risultati degli studi di Elinor Ostrom (insignita del Premio Nobel per l'economia nel 2009) e dei suoi allievi, senza però

3. Cfr. U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari 2011. Per un contro-manifesto E. Vitale, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Laterza, Roma-Bari 2013.

4. Cfr. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari 2012, p. 105; C. Donolo, *I beni comuni presi sul serio*, in G. Arena, C. Iaione (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Carocci, Roma 2012, pp. 13 ss.; L. Pennacchi, *Filosofia dei beni comuni*, Donzelli, Roma 2012. Più di recente A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Roma-Bari 2013; Q. Camerlengo, L. Rampa, *I beni comuni tra diritto ed economia: davvero un "tertium genus"?*, in "Politica del diritto", 2, 2014, pp. 253-96.

5. Cfr. M. Renna, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in G. Colombini, *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale*, Jovene, Napoli 2009; M. R. Marella, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte, Verona 2012; P. Chirulli, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in AA. VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, II, Jovene, Napoli 2013, pp. 601 ss.; E. Boscolo, *Il suolo quale matrice ambientale e bene comune: il diritto di fronte alla diversificazione della funzione pianificatoria*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, II, Napoli 2013, p. 1101 ss.; V. Cerrulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, in "Politica del diritto", I, 2014, pp. 3 ss.; F. Manganaro, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in "Diritto amministrativo", 2014, p. 45.

6. Si è cercato di seguire questo approccio in C. Iaione, *The Tragedy of Urban Roads: Saving Cities from Choking, Calling on Citizens to Combat Climate Change*, in "Fordham Urban Law Journal", vol. 37, n. 3, 2010, pp. 889-951; Id., *Città e beni comuni*, in Arena, Iaione (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, cit., pp. 109 ss.; Id., *City as a Commons*, in "Indiana University Digital Library of the Commons", disponibile su: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/8604>, 2012; C. Iaione, *La città come bene comune*, in "Aedon", I, 2013, p. 31. Il medesimo approccio viene adottato da S. Foster, *Collective Action and the Urban Commons*, in "Notre Dame Law Review", 2011, p. 57.

rinchiudersi in questo o quel recinto culturale o scientifico. Solo un simile sforzo intellettuale potrà candidarsi a fondare su basi solide e verificate dal punto di vista economico, giuridico e istituzionale, un nuovo paradigma, e quindi una società più giusta.

## 2.2

Dall'*homo oeconomicus* all'economia della *mulier activa*

Il paradigma economico tradizionale pone al centro della sua analisi l'*homo oeconomicus*. Chi è costui? Si tratta di un individuo le cui azioni sono guidate da un egoismo autointeressato. La saggezza convenzionale in campo economico ha costruito attorno a questo individuo un'arena per favorire l'incontro fra questi individui e il mercato. Questa infrastruttura popolata da individualisti egoisti rappresenta secondo la dottrina economica *mainstream* il miglior strumento per raggiungere il benessere sociale perché assicura che attraverso decisioni decentrate e scambi, preferibilmente poco o affatto regolati, basati esclusivamente sulla valutazione in merito alla convenienza individuale e alla massimizzazione del proprio interesse, si possa giungere a un'ottimale allocazione di costi e benefici nella società.

Eppure ci sono beni che il mercato così strutturato difficilmente riesce ad assoggettare alle proprie leggi perché, per un verso, alcuni beni possono essere oggetto di un uso predatorio (rivalità) e, per altro verso, esso non riesce a imporre un prezzo per il loro godimento per ragioni tecniche (non escludibilità in senso tecnico). I beni comuni, se osservati con le lenti dell'economista tradizionale, presentano questi due caratteri. Peraltro, ci possono essere beni comuni che sono tali per scelta normativa (non esclusione in senso normativo), cioè beni per i quali l'esclusione sarebbe anche possibile tecnicamente, ma si è scelto di sottoporli a un regime di proprietà comune perché, in virtù di qualche caratteristica speciale del bene, non è irrilevante per l'individuo il modo in cui essi sono gestiti<sup>7</sup>.

Questa particolare rilevanza per la modalità di gestione di un bene comune potrebbe essere testimoniata dai cosiddetti "valori di non uso". Ci sono cioè beni la cui sopravvivenza o distruzione può procurare, rispettivamente, un vantaggio o una perdita all'individuo anche se questi non ne farà mai uso. Si pensi al caso della perdita di utilità sociale che provoca il danneggiamento di un bene ambientale anche remoto rispetto alla generalità degli individui. La giurisprudenza americana ha riconosciuto il diritto dei percettori dei valori di

7. M. Franzini, *I beni comuni: questioni di efficienza e di equità*, in Arena, Iaione (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, cit., p. 55.

non uso a ottenere un indennizzo per il danneggiamento di un bene di questo tipo. Il mercato non registra i valori di non uso dei beni comuni e quindi non è il modo giusto per organizzare l'uso di queste risorse. Indurrebbe a scelte influenzate da "privatismi" o "localismi". Il modo in cui i diritti di proprietà sono assegnati e il modo in cui è gestita la risorsa diviene, dunque, l'aspetto più rilevante. La cooperazione fra gli individui facilitata dalla istituzione di un regime di proprietà comune delle risorse si rivela una soluzione organizzativa in grado di superare la tragedia dei beni comuni<sup>8</sup>. Peraltro, la Ostrom ha dimostrato che uno dei fattori limitanti le potenzialità della cooperazione è il grado di disuguaglianza presente tra gli individui che dovrebbero cooperare. Minore disuguaglianza corrisponde a maggiore cooperazione.

A ogni modo, una teoria economica dei beni comuni deve essere centrata su questa diversa figura di individuo. Un individuo affatto guidato dalla ricerca perpetua della massimizzazione dei propri interessi materiali e refrattario ad agire in solitudine. Nel corso del tempo per questo archetipo di individuo disposto a cooperare o "reciprocare" per la cura di beni comuni sono state coniate diverse etichette dalle diverse scienze sociali<sup>9</sup>. Si tratta di un modello di individuo che, pur non rinunciando al perseguimento delle proprie passioni e dei propri interessi, comprende che questa libertà individuale è nulla se non è associata a una responsabilità verso la comunità di cui è parte, se all'agire da solo non accompagna l'agire in comune<sup>10</sup>.

Potremmo etichettare questo paradigma come quello della *mulier activa*<sup>11</sup> sia per obbedire alle raccomandazioni su un uso non sessista della lingua italiana<sup>12</sup>, sia perché l'intuizione è fortemente debitrice alla concezione

8. *Ibid.*

9. F. Cassano, *Homo civicus*, Dedalo, Bari 2004; S. Bowles, H. Gintis, *Behavioural science: Homo reciprocans*, in "Nature", n. 415, 2002, pp. 125-8; E. Pulcini, *L'individuo senza passioni*, Bollati Boringhieri, Torino 2001. C'è anche chi parla di *homo collaborans*, cfr. H. Heinrichs, *Im Zeitalter des Homo Collaborans: Sharing Economy*, in "Politische Ökologie", vol. 135, 2013, p. 99; Id., *Sharing Economy: A Potential New Pathway to Sustainability*, in "Gaia: Ecological Perspectives for Science & Society", vol. 22, n. 4, 2013, p. 228; N. S. Stampfl, *Homo collaborans - Neue Konsummuster in der Sharing Economy*, in "Marketing Review St. Gallen", n. 4, 2015, p. 16.

10. A. De Tocqueville, *La democrazia in America*, 1835-1840.

11. Si era già introdotto il concetto con C. Iaione, *Economia e diritto dei beni comuni*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 28 giugno 2011. Lo si è sviluppato in *Poolism*, in [www.labgov.it](http://www.labgov.it), 28 agosto 2015, in cui si enuclea il concetto di *pooling economy* nell'ambito del più generale fenomeno della *sharing economy*. Il concetto è stato ripreso nel progetto di parere del Comitato delle Regioni dell'UE su *La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione*, 29 settembre 2015, in [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu).

12. Le raccomandazioni sono disponibili in [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/277361/linguaggio\\_non\\_sessista.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/277361/linguaggio_non_sessista.pdf).

arendtiana di individuo<sup>13</sup>. Una concezione che fra le tre attività che compongono la *vita activa* pone sul gradino più elevato quella degli individui che non rinunciano ad agire nello spazio pubblico e a porsi in relazione con gli altri per prendersi cura dell'interesse generale. In questo si sostanzia per la Arendt l'agire politico.

La *mulier activa* si candida, dunque, a divenire la soggettività-perno di un nuovo paradigma economico. Si percepisce che qualcosa nel modo di concepire i processi economici sta cambiando.

Si sono moltiplicate etichette e concetti per descrivere modelli economici alternativi a quello dominante. Oltre a “*commons-based economy*” e “*common good economy*”, “*social economy*”, “*solidarity economy*”, “*circular economy*”, oggi si parla diffusamente di “*sharing economy*” e “*collaborative economy*”.

Tutte queste etichette colgono alcuni aspetti di un cambiamento in atto. Un'economia nella quale le persone non si limitano a condividere beni, servizi, infrastrutture, iniziative, piattaforme. Un'economia di persone che agiscono come una *mulier activa*. Costruiscono processi e piattaforme che presuppongono ma non si limitano alla mera condivisione e attraverso la collaborazione, il lavoro in *team*, il lavoro in *pool*, generano nuove risorse e nuovi beni comuni o ri-generano risorse e beni comuni preesistenti. Un paradigma disegnato per internalizzare nella propria architettura la tripla sostenibilità (economica, sociale, ambientale), i limiti alla crescita, la produzione di valore condiviso, l'impatto collettivo.

Si potrebbe chiamare *pooling economy* per distinguerla da quella parte della *sharing economy* che non fa altro che replicare schemi del passato e per costruire su un concetto caro agli studiosi dell'economia dei beni comuni (che la Ostrom definiva *common-pool-resources*) e molto prossimo all'attività posta a base dell'economia cooperativa, dell'economia sociale e solidale.

### 2.3

## Il principio generale della collaborazione civica

A questo archetipo di individuo fa riferimento il 118, ultimo comma della Costituzione. Un individuo che agisce per l'interesse generale, non esclusivamente nel proprio egoistico interesse. Il concetto di beni comuni rappresenta, allora, una metonimia di “interesse generale”, cioè uno scopo comune nel quale si compendiano, si fondono, si armonizzano, entrano in siner-

13. H. Arendt, *Vita activa. La condizione umana*, Bompiani, Milano 2011 (ed. or. *The Human Condition*, The University of Chicago Press, Chicago 1958).

gia, convergono interessi pubblici, interessi privati, interessi collettivi. Non è contemperamento, concertazione, negoziazione fra interessi contrapposti. Si tratta di un allineamento degli interessi pubblici, privati e collettivi verso un interesse superiore, l'interesse generale, che dei precedenti non è la sintesi, la somma, la composizione. È bensì il fattore moltiplicatore e creativo di un valore nuovo, diverso, aggiunto, frutto appunto della moltiplicazione degli sforzi individuali, pubblici, privati e collettivi, di soggetti consapevoli che collaborando si è in grado di generare nuova energia, nuova ricchezza, nuove risorse.

In base al principio di sussidiarietà orizzontale o circolare di cui all'art. 118, ultimo comma della Costituzione, i beni comuni diventano così la base fondante, la pietra angolare di un modello sociale, economico, istituzionale in cui il cittadino singolo, gruppi di cittadini e associazioni, organizzazioni di volontariato e del terzo settore, filantropi, imprenditori legati al proprio territorio, aziende responsabili, università, scuole e altre istituzioni cognitive impegnate in una quarta missione (oltre la diffusione e l'avanzamento della conoscenza, e il supporto all'industria per produrre innovazione tecnologica, l'impegno per il progresso materiale o spirituale della comunità), decidono di esercitare l'autonomia civica riconosciuta dall'art. 118 comma 4 della Costituzione e assumono la responsabilità di prendersi cura dei beni comuni, anziché limitarsi a richiederne il rispetto o a pretenderne il godimento o, molto peggio, contribuire al loro uso predatorio.

È come se l'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione recitasse così: «I cittadini, singoli o associati, hanno la libertà e la responsabilità di prendersi cura dei beni comuni». Non si arriva alla statuizione di un vero e proprio dovere o obbligo come nella Costituzione polacca secondo cui «È dovere del cittadino polacco la fedeltà alla Repubblica Polacca e la cura del bene comune» (art. 82) oppure «Ciascuno è obbligato ad aver cura delle condizioni dell'ambiente ed è responsabile dei peggioramenti provocati» (art. 86).

Quella contemplata dall'articolo 118, comma 4 della Costituzione è sicuramente una «libertà solidale e responsabile»<sup>14</sup>. Ma la cura civica dei beni comuni e dell'interesse generale non può ritenersi oggetto solo della libertà e della responsabilità contemplata dall'art. 118, ultimo comma della Costituzione. E non può ritenersi solo oggetto di libertà.

Tutte le disposizioni in cui la Costituzione chiama il singolo cittadino o articolazioni della comunità all'esercizio di prerogative, facoltà, responsabilità, doveri connessi allo svolgimento di attività che presentano profili di interesse generale siamo in presenza di una clausola costituzionale che

14. G. Arena, *Sussidiarietà come nuova libertà. Quale libertà?*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 31 marzo 2008.

contribuisce a fondare il principio generale della collaborazione civica per l'interesse generale e quindi per i beni comuni. Peraltro, la Costituzione già prima dell'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale o circolare contemplava la possibilità per «comunità di lavoratori o di utenti» di ottenere la riserva di «determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio e abbiano carattere di preminente interesse generale».

L'articolo 2, comma 2, della Costituzione va sicuramente in questa direzione. Lo dimostra una sentenza del 1970, relatore Costantino Mortati, che ha sostenuto l'esistenza di un «principio generale della “collaborazione civica” in base al quale ogni cittadino è, *secondo i casi, obbligato o facultato a svolgere attività richieste*, con carattere di assoluta e 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*. Il ricorso al privato nel caso denunciato deve farsi derivare dal richiamo che l'art. 2 della Costituzione fa all'osservanza dei “*doveri di solidarietà sociale*”, e che trova nel diritto vigente numerose specie di applicazione»<sup>15</sup>.

In altri casi la Corte costituzionale è stata anche più esplicita nel collegare la collaborazione civica ai beni comuni. Ad esempio, la Corte con riferimento alle attività di volontariato, ha ricordato che «Questa Corte ha già avuto occasione (sentenza n. 75 del 1992) di inquadrare il fenomeno di cui trattasi nell'ambito del principio contenuto nell'art. 2 della Costituzione, in quanto esso appare come «l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dalla originale identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini. Esso è, in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale [...] che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico [...]». Va pertanto sottolineato come questa moderna visione della dimensione della solidarietà, andando oltre i tradizionali schemi di beneficenza e assistenza, e superando l'ancoraggio ai doveri e agli obblighi normativamente imposti, costituisce, per un verso, un modo per concorrere a realizzare quella eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, mentre, per altro verso, mira a ottenere – non solo dallo Stato, dagli enti e dalla

15. Sui doveri costituzionali, cfr. L. Violante, *Il dovere di avere doveri*, Einaudi, Torino 2014, nonché R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano 2008. Con riferimento al tema dei beni comuni, cfr. Chirulli, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, cit.

sempre più variegata realtà delle formazioni sociali, bensì da tutti i cittadini – *la collaborazione per conseguire essenziali beni comuni* quali la ricerca scientifica, la promozione artistica e culturale, nonché la sanità».

E, da ultimo, vale la pena richiamare un caso di applicazione dell'art. 52 della Costituzione, con riferimento agli apolidi, in cui si dimostra che l'interesse generale e i beni comuni prescindono da appartenenze, confini e criteri formali, affermando che gli apolidi e cittadini italiani sono «parti di una comunità di diritti la partecipazione alla quale ben può giustificare la sottoposizione a doveri funzionali alla sua difesa. Tale *comunità di diritti e di doveri*, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una *seconda cittadinanza*, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza».

In definitiva, esiste una costellazione di disposizioni costituzionali abilitanti o richiedenti la collaborazione civica come “seconda cittadinanza” che possono e devono essere rilette per corroborare l'esistenza di un principio generale di rango costituzionale che non si limita a modificare l'assetto o l'esercizio delle funzioni amministrative, bensì fonda un diverso paradigma economico, politico, istituzionale e sociale. Si va dal diritto di partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale dell'art. 3, comma secondo, al dovere di svolgere attività o funzioni che concorrano al progresso materiale o spirituale della società dell'art. 4, comma secondo della Costituzione. Lo stesso può dirsi quando nell'art. 9 si attribuisce la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico alla Nazione (non a un potere pubblico in senso organizzativo) o quando ai sensi dell'art. 43 si riconosce a comunità di lavoratori e utenti la possibilità di essere destinatari di una riserva su attività di impresa di interesse generale. Anche i fini sociali verso cui l'attività economica può essere indirizzata in base all'art. 41 e la funzione sociale della proprietà dell'art. 42 possono essere reinterpretati nel senso di favorire la collaborazione civica delle imprese (private e pubbliche) e della proprietà privata. Né si può dimenticare qui l'art. 45 della Costituzione che riconosce la primaria «funzione sociale della cooperazione a scopo di mutualità e senza fini di speculazione privata».

Ora, per sviluppare la collaborazione civica occorre aprire “cantieri di cooperazione” per acquisire e far acquisire consapevolezza dell'esistenza «di un'area intermedia che non è pubblica e neanche privata, ma di interesse generale. Un'area grigia di doveri civici intermedi, di comportamenti di decoro pubblico e di solidarietà, erosa da un pubblico totalizzante e generalista e da un privato egoistico. Per questa cooperazione è necessario da un lato che il pubblico si attrezzi a dialogare con i privati e dall'altro articolare uno sta-

tuto giuridico, etico ed economico diverso per imprese ed enti no profit, per i tanti privati che animano questa terra di mezzo»<sup>16</sup>.

Si potrebbe agevolmente concludere che la collaborazione non fa altro che utilizzare la tecnologia sociale ed economica della cooperazione come principio ispiratore per disegnare nuove istituzioni, istituzioni collettive, non pubbliche, né private, un nuovo assetto dei rapporti tra istituzioni pubbliche e i cittadini, nuova organizzazione dei processi di sviluppo economico e sociale, soprattutto a livello locale.

#### 2.4

### Dal *government* alla *governance* collaborativa per disegnare nuove istituzioni

Per attuare il principio generale della collaborazione civica occorre una diversa forma di Stato. La morfologia dei poteri pubblici deve essere ridisegnata per trasformarli in piattaforme, ecosistemi, ambienti abilitanti per quei cittadini singoli o quelle articolazioni della comunità che vogliono collaborare con gli apparati amministrativi in vista del raggiungimento dell'interesse generale. Anzi, lo Stato del futuro dovrà investire proprio sulla costruzione di un partner di comunità, sulla formazione di istituzioni collettive che entrino in alleanza con le istituzioni pubbliche. Lo Stato-comunità o Stato-collettività come soggettività politica, pubblica e istituzionale non sempre e non dovunque riesce a nascere da solo. Occorre un processo volto alla sua formazione e alla sua nascita. Questo è quello che sta avvenendo in diversi "cantieri di cooperazione o di *governance*" in Italia<sup>17</sup>.

Tradizionalmente, i poteri pubblici nell'affrontare il tema della tutela dei beni comuni hanno da sempre adottato strategie di *government*, caratterizzate cioè dalla autoritatività, verticalità e autoreferenzialità dei meccanismi decisionali pubblici. Si tratta di schemi amministrativi basati su dinamiche di co-

16. Così M. Cammelli nell'intervista *Le Fondazioni e le Casse di risparmio per la cultura*, rilasciata a "Il Sole 24 Ore" il 12 marzo 2012, nonché *Gli addobbi bolognesi*, intervista rilasciata a "Una città", n. 185, 2011. Cfr. anche G. Galeazzo, *Limiti del pubblico e doveri civici*, in "Aedon", 2, 2011, p. 12.

17. Si tratta dei cantieri progettuali di CO-Mantova, CO-Battipaglia, CO-Bologna, CO-Roma e CO-Palermo, che il progetto di ricerca e innovazione pubblica e sociale *LabGov – LABORatorio per la GOVERNance dei beni comuni* sta portando avanti nell'ambito dell'International Center on Democracy and Democratization della LUISS Guido Carli. Maggiori informazioni sono disponibili sul sito [www.labgov.it](http://www.labgov.it) e sui siti di progetto [www.co-mantova.it](http://www.co-mantova.it), [www.co-battipaglia.it](http://www.co-battipaglia.it), [www.co-palermo.it](http://www.co-palermo.it); [www.co-roma.it](http://www.co-roma.it) e [www.co-bologna.it](http://www.co-bologna.it).

mando e controllo. Occorre, invece, elaborare una teoria generale degli strumenti di governance e, dunque, di strategie amministrative caratterizzate da paritarietà, orizzontalità e apertura verso lo Stato-comunità<sup>18</sup>. La comunità collaborativa composta, come si diceva, da cittadini attivi e innovatori sociali, da istituzioni cognitive che intendono assolvere a quella che si può definire la “quarta missione”<sup>19</sup>, dalle imprese responsabili, non profit e sociali, dalla società civile organizzata e in particolare dalle organizzazioni del terzo settore e dai sindacati. Si tratta di una forma di azione amministrativa di nuova generazione<sup>20</sup>, che abbandona gli schemi dell’amministrazione tradizionale, autarchica e gerarchica, per fare perno sulla collaborazione con i diversi attori (istituzionali, culturali, economici e sociali) disponibili a contribuire al raggiungimento di scopi di interesse generale. La si può definire una teoria della “governance collaborativa”, che trasforma il “governo del territorio” in “governance del territorio” centrandosi su partenariati stabili tra il “pubblico come soggetto” (le istituzioni pubbliche, lo Stato-apparato) e il “pubblico come comunità o collettività” (composto dagli altri quattro attori della governance collaborativa e cioè da imprese responsabili e attente a produrre valore condiviso, istituzioni cognitive che assolvono alla quarta missione, dai soggetti del terzo settore e da cittadini attivi e innovatori sociali, in definitiva lo Stato-comunità). Ma si tratta di una forma di governance a quintupla elica che non può che nascere dalla sperimentazione pratica di innovazioni sociali, economiche e istituzionali e dunque dal processo e dal metodo di cui si fin qui parlato.

Anche la Cassazione, con una sentenza a Sezioni Unite, la n. 3811 del 2011, suggerisce di muovere verso formule di tutela dei beni comuni ispirate alla governance. La Suprema Corte ha dapprima stabilito che dagli artt. 2, 9, 42 della Costituzione è possibile ricavare il principio della tutela della personalità umana, il cui corretto svolgimento avviene non solo nell’ambito dei beni demaniali o patrimoniali dello Stato. Poi, che tutti i beni, per loro intrinseca natura o finalizzazione, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività, pubblici o privati che siano, sono da considerarsi “beni comuni”. E, infine, che la titolarità dello Stato (da intendersi come Stato-collettività, vale a dire come ente esponenziale degli interessi di tutti) non è fine a se stessa e non rileva solo sul piano proprietario ma comporta per lo stesso gli

18. Sul concetto di governance cfr. più di recente M. R. Ferrarese, “Governance”. *Sugli effetti politici e giuridici di una “self revolution”*, in “Politica del diritto”, 2, 2014, p. 161, nonché Id., *La governance tra politica e diritto*, il Mulino, Bologna 2010.

19. Cfr. C. Iaione, P. Cannavò, *The Collaborative and Polycentric Governance of the Urban and Local Commons*, in “Urban Pamphleteer #5”, September 2015, p. 30.

20. J. Barnes, *Towards a Third Generation of Administrative Procedures*, in S. Rose-Ackerman, P. L. Lindseth (eds.), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2011, pp. 336-56.

oneri di una governance che renda effettive le varie forme di godimento e di uso pubblico dei beni comuni, pubblici o privati che siano.

In questa opera di infrastrutturazione giuridica della governance dei beni comuni un solido punto di riferimento è rappresentato dai risultati del lavoro di Elinor Ostrom e dei suoi seguaci<sup>21</sup>, ma anche di chi ha cercato di aggiornare il *framework* teorico dal quale prendono le mosse gli studi della Ostrom<sup>22</sup>. Si è già tentato di additare alcuni dispositivi decisionali e amministrativi per consentire alla *mulier activa* di prendersi cura dell'ambiente<sup>23</sup>, delle città<sup>24</sup>, dei servizi locali<sup>25</sup>, dei beni comuni locali<sup>26</sup>. Ma ci sono anche soluzioni più tradizionali come dimostra l'esistenza e la vitalità di spezzoni della società civile come il terzo settore<sup>27</sup>, le imprese sociali<sup>28</sup>, la filantropia istituzionale e individuale, le imprese socialmente responsabili, il mondo della cooperazione e delle imprese sociali. Governare i beni comuni con questa rete è la sfida che le amministrazioni di nuova generazione hanno davanti. Si tratta di reti complesse, ma l'alleanza può generare innovazione, efficienza, qualità mai registrate prima in campo amministrativo.

Al momento la migliore formulazione della governance collaborativa è quella contemplata dalla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società (cosiddetta Convenzione di Faro del 27 ottobre 2005) firmata dall'Italia il 27 febbraio 2013. La Convenzione di Faro segna un punto di svolta nella gestione dell'immensa e ricca eredità culturale di cui disponiamo: ratifica la volontà degli Stati di voler sostenere e promuovere politiche di governance integrata per l'amministrazione e conservazione del patrimonio culturale. A tal fine, in base alla Convenzione si rende indispensabile l'apertura anche a soggetti ulteriori, rispetto alle istituzioni pubbliche, per cooperare e «sviluppare un quadro giuridico, finanziario e professionale che permetta *l'azione congiunta di autorità pub-*

21. A. R. Potete, M. A. Janssen, E. Ostrom, *Working Together. Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice*, Princeton University Press, Princeton (NJ) 2010.

22. R. Q. Grafton, *Governance of the Commons. A Role for the State?*, in "Land Economics", 2000, p. 504; D. Bollier, S. Helfrich, *The Wealth of the Commons. A World Beyond Market & State*, Levellers Press, Amherst 2012.

23. C. Iaione, *La sussidiarietà quotidiana*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 12 luglio 2010.

24. Id., *Micro-progetti, storia di silenzi tra assenti e rigetti*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 5 febbraio 2009.

25. Id., *L'alba del giorno dopo nei servizi pubblici locali*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 14 giugno 2011.

26. Id., *L'acqua come bene comune*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 3 maggio 2010.

27. G. Arena, *Sussidiarietà. Per far ripartire l'Italia*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 7 febbraio 2011.

28. F. Zandonai, *L'impresa sociale come istituzione di sussidiarietà*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 29 giugno 2009.

*bliche, esperti, proprietari, investitori, imprese, organizzazioni non governative e società civile»*<sup>29</sup>. Nella stessa direzione si muove la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, che opera un richiamo espresso ai bilanci partecipati (art. 3) e ai principi di democrazia partecipativa (comma 3 dell'art. 3 e comma 1 dell'art. 8)<sup>30</sup>.

L'obiettivo e la responsabilità di un'amministrazione che non volesse affrontare le sfide che il XXI secolo le pone solo conservando, bensì innovando i propri processi produttivi, decisionali e organizzativi dovrebbero dunque essere quelli di dare avvio a un processo di profonda rigenerazione e innovazione istituzionale. Esattamente come sta avvenendo in campo socio-economico dove si parla di terza rivoluzione industriale<sup>31</sup> e di "rivoluzione collaborativa"<sup>32</sup>. Questo processo di innovazione sociale ed economica, favorito da dinamiche di innovazione tecnologica, sta inducendo milioni di persone, "cittadini singoli o associati" ai sensi dell'articolo 118, comma 4 della Costituzione a collaborare, a mettersi insieme per organizzare dal basso una risposta a problemi di dimensione collettiva che normalmente spetterebbe alle istituzioni pubbliche risolvere da sole.

Il ruolo dei poteri pubblici cambia<sup>33</sup>. Dopo lo Stato-Leviatano (il "cane da guardia" che si limita a mantenere l'ordine pubblico per evitare che gli istinti egoistici dell'individuo lo inducano a sopraffare il più debole con la violenza), lo Stato produttore e dispensatore di servizi di benessere, anche

29. Sulla Convenzione di Faro cfr. C. Carmosino, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in "Aedon", 1, 2013, p. 8; F. Manganaro, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in "Diritto amministrativo", n. 1-2, 2014, p. 45.

30. M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della Convenzione di Aarhus*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", n. 3, 2006, p. 639; E. Boscolo, *Accesso alle informazioni ambientali e urbanistica ambientale*, in "Urbanistica e appalti", n. 5, 2013, p. 513; Manganaro, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, cit.

31. J. Rifkin, *La terza rivoluzione industriale*, Mondadori, Milano 2011 ha parlato di terza rivoluzione industriale, riferendosi con questo termine a tutte le innovazioni economiche e sociali derivanti dall'impatto delle tecnologie di ultima generazione e le crisi economiche ed energetiche. Maggiori informazioni sono disponibili su: <http://www.thethirdindustrialrevolution.com/>. Più di recente ha parlato delle città come *commons* collaborativi in *The Zero Marginal Cost Society*, Palgrave Macmillan, New York 2014.

32. Con il termine rivoluzione collaborativa si intende far riferimento alla trasformazione del ruolo del cittadino, che diventa co-produttore di servizi. Il caso della produzione diffusa di energia è particolarmente adatto a spiegare questo fenomeno, cfr. C. Iaione, *L'energia dei cittadini*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 27 marzo 2013.

33. F. Giglioni, *La sfida delle smart grid. Da consumatori a produttori*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 18 dicembre 2012.

noto come Welfare State, e lo Stato regolatore che arbitra il libero gioco della concorrenza fra operatori privati impegnati a produrre anche beni e servizi di interesse generale secondo logiche di mero profitto privato, si affaccia la terza rivoluzione istituzionale. In tanti parlano di questa rivoluzione istituzionale utilizzando etichette diverse: si parla a questo fine di “Stato catalitico”<sup>34</sup>, “Stato relazionale”<sup>35</sup>, “Stato partner”<sup>36</sup>, “Stato-regia”<sup>37</sup>. Si tratta di uno Stato che produce governance, cioè governa reti di collaborazione tra diversi soggetti tutti interessati alla realizzazione di uno scopo comune<sup>38</sup>.

## 2.5

### La collaborazione civica come fattore di giustizia sociale e innovazione politica e democratica.

#### La democrazia collaborativa

Contemporaneamente cittadini attivi si impegnano nella politica locale utilizzando il lessico dei beni comuni e in molti casi ottengono la fiducia delle proprie comunità. Nella maggior parte dei casi queste nuove risorse della democrazia vincono sulla base di piattaforme programmatiche di ispirazione riformista che fondano la propria proposta sull’abbattimento della disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza come nella partecipazione politica, sulla centralità del lavoro in un’economia rispettosa dei beni comuni e sul ruolo attivo dei cittadini per la cura di questi beni, materiali e immateriali, che sono di “tutti”. L’attualità offre insomma l’opportunità di svolgere una riflessione sulla presenza della sussidiarietà e dei beni comuni nell’abecedario della politica di ieri e di oggi. In particolare, concentrare l’attenzione su quella tradizione politica che si rifà al socialismo riformista e quindi alla difesa dei diritti delle fasce sociali meno protette dalle intemperie dei mercati, senza rinnegare il capitalismo ma senza rinunciare a correggerne le deviazioni e le storture.

34. M. Lind, *The Catalytic State*, in “The National Interest”, 27, 1992, p. 3; J. S. Luke, *Catalytic Leadership: Strategies for an Interconnected World*, Jossey-Bass, San Francisco 2008.

35. G. Cooke, R. Muir (eds.), *The Relational State: How Recognising the Importance of Human Relationships Could Revolutionise the Role of The State*, IPPR, London 2012.

36. M. Bauwens, V. Kostakis, *Network Society and Future Scenarios for a Collaborative Economy*, Palgrave Macmillan, New York 2014; nonché J. Restakis, *Public Policy for a Partner State*, 30 giugno 2014, disponibile su: <https://flocksociety.co-ment.com/text/X2frtW8atZj/view/>

37. Cfr. C. Iaione, *La terza rivoluzione istituzionale*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 11 marzo 2014.

38. G. Arena, *Costruire reti di sussidiarietà*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 15 gennaio 2013.

Quella socialista rappresenta una tradizione culturale, prima che politica, che assieme all'altra grande famiglia politica e culturale del Novecento ha rappresentato una fucina di idee, intelligenze e personalità che hanno contribuito grandemente alla costruzione delle fondamenta sociali, economiche e istituzionali del nostro paese. In un momento nel quale si sente la mancanza di buona politica o addirittura si profetizza l'annientamento della politica a causa della insipienza della classe dirigente che pro tempore si trova a reggere le sorti della politica italiana, può avere un senso riscoprire e ripartire dal messaggio che quelle tradizioni politiche hanno ancora da offrire per affrontare le sfide del futuro.

Il terreno sul quale si vuole provare qui a misurare la permanente attualità del messaggio politico della cultura socialista è proprio quello della sussidiarietà. Della sussidiarietà sono evidenti le radici cattoliche e soprattutto è evidente come il nuovo corso della tradizione culturale e politica cattolica<sup>39</sup> possa contribuire allo sviluppo e alla diffusione della vera sussidiarietà, quella che si è definita la sussidiarietà ottima. Meno indagato è stato il profilo dei punti di contatto tra la sussidiarietà e la tradizione culturale che si ispira ai valori del socialismo.

Naturalmente bisogna intendersi su quale socialismo. Nella grande famiglia socialista esistono diverse correnti culturali. Quella che qui si immagina più incline e forse anticipatrice del principio di sussidiarietà è il socialismo liberale. Secondo Carlo Rosselli, infatti, il socialismo è «una tendenza verso una meta» (Bobbio) il cui raggiungimento non è oggettivamente e fatalisticamente determinato e consiste nella «attuazione progressiva della idea di libertà e di giustizia fra gli uomini», nello sforzo di combattere «le forze del privilegio, della ingiustizia, della oppressione dei molti nell'interesse dei pochi» al fine di ottenere «una più equa distribuzione delle ricchezze e l'assicurazione in ogni caso a ogni uomo di una vita degna di questo nome».

A differenza delle altre tradizioni socialiste il socialismo liberale intende raggiungere lo scopo coltivando la coscienza dell'autonomia dell'individuo, la sua capacità di autodeterminazione, facendo leva sulle sue capacità, sull'autonomia e sulla libertà individuale, per innescare un processo di emancipazione personale ed economica che offra agli uomini «la possibilità di svolgere liberamente la loro personalità, in una continua lotta di perfezionamento contro gli istinti primitivi e bestiali e contro le corruzioni di una civiltà troppo preda del demone del successo e del denaro». Per questo Rosselli considera «dignità e responsabilità primi scalini della scala che conduce dalla schiavitù alla libertà».

39. G. Arena, *La sussidiarietà nella Caritas in veritate*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 13 luglio 2009.

Interpretato in questo senso il socialismo è erede del liberalismo. A questo proposito Rosselli cita Giuseppe Saragat secondo il quale «l'idea di libertà non nasce col proletariato ma con la nascita dell'uomo, col primo bagliore di autocoscienza nello spirito dell'uomo. Al proletariato spetta di portare più alto e più avanti questa fiaccola che ricevuto nel moto drammatico della storia dalle classi che lo hanno proceduto». Come la borghesia, anche quella del proletariato è stata una lotta di liberazione dall'oppressione e contro i privilegi. Le due correnti dottrinarie che si ispiravano a questi principi, quella del socialismo liberale e quella del liberalsocialismo, possono considerarsi gli anelli di congiunzione tra liberalismo e socialismo anche sul piano politico. Il socialismo può dunque essere considerato a pieno titolo come la continuazione del liberalismo, perché il metodo liberale è essenzialmente l'“autogoverno” inteso come pratica di emancipazione. Rosselli a più riprese sottolinea l'identità teleologica, ma auspica il cambiamento del metodo del socialismo, inteso come pratica di emancipazione, che deve farsi liberale. E non è parte essenziale del metodo il liberismo in economia. Non si tratta insomma del capitalismo laburista di Schumpeter, né del laburismo capitalista di Clinton, Blair o della sinistra italiana della Seconda Repubblica. Forse tracce di questa concezione si ritrovano in Obama, in Milliband e adesso in Hollande. Sarà comunque il tempo a giudicare questa nuova generazione di riformisti.

Siamo in un nuovo secolo e il proletariato non è più il concetto idoneo a identificare la *constituency* di una forza sociale e politica in grado di raccogliere il testimone in questa lotta di liberazione, emancipazione e abbattimento delle disuguaglianze. Non perché non esista più il proletariato, bensì perché, a giudicare dal trend dei livelli di disuguaglianza, il novero delle categorie di soggetti vittime della povertà anziché ridursi si è esteso a nuove categorie sociali prima considerate immuni dagli strali della disuguaglianza. Sia in Italia<sup>40</sup> che negli USA<sup>41</sup> esiste evidenza scientifica dell'enorme divario nella distribuzione del reddito: in Italia dieci italiani guadagnano quanto i 3 milioni di italiani più poveri, negli USA l'1% della popolazione ha più che raddoppiato i propri redditi negli ultimi trent'anni. È da questa consapevolezza che è originato il movimento *We are the 99%*. Qualcuno lo definisce il “Quinto Stato”<sup>42</sup>, altri la “moltitudine”. Insomma è la “maggioranza oppressa”, la “massa dei disuguali”. Quelli che fanno numero per le riforme ispirate all'austerità, ma che poco riescono a incidere sulle decisioni reali attraverso i meccanismi della democrazia

40. G. D'Alessio, *Questioni di economia e finanza*, disponibile su: [http://www.bancreditalia.it/pubblicazioni/econo/quest\\_ecofin\\_2/QF\\_115/QEF\\_115.pdf](http://www.bancreditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_115/QEF_115.pdf), febbraio 2012.

41. In <http://cbo.gov/publication/42729>.

42. G. Allegri, R. Ciccarelli, *Il Quinto Stato. Perché il lavoro indipendente è il nostro futuro. Precari, autonomi, free lance per una nuova società*, Ponte alle Grazie, Firenze 2013.

rappresentativa. Sicuramente non si tratta più di una minoranza oppressa come era il proletariato del Novecento e altrettanto indubabilmente si tratta in alcuni casi di disuguaglianze inaccettabili (perché non trovano giustificazione in criteri di merito) che perdurano da tempo, ben prima che la crisi economica e finanziaria si abbattesse sulle economie occidentali<sup>43</sup>.

Ora, una forza politica del terzo millennio che voglia dirsi socialista e liberale dovrebbe rivolgersi a questa *constituency* e continuare ad avere di mira come proprio scopo ultimo la giustizia sociale e l'abbattimento del divario tra ricchi e poveri. Ma dovrebbe abbracciare convintamente il metodo liberalsocialista. Perciò essa dovrebbe mirare ad abbattere la povertà non più limitandosi a redistribuire reddito o a temperare gli effetti della povertà con sistemi di welfare basati sul clientelismo assistenzialistico, bensì sviluppando pratiche capacitanti e liberatrici dal bisogno che favoriscono la mutualità, la reciprocità e l'investimento sulla ricchezza condivisa che rappresentano i beni comuni<sup>44</sup>. Una persona individualmente povera che vive in una comunità coesa in cui ci si aiuta reciprocamente e ci si dedica alla manutenzione, cura e produzione di beni comuni è più ricca di una persona altrettanto povera che vive in una comunità meno prospera di beni comuni o meno incline alla cooperazione interindividuale. Vanno in questa direzione i tentativi di misurazione del benessere economico-sociale di una comunità attraverso l'individuazione di grandezze ulteriori rispetto ai meri valori economici come il capitale sociale, i beni relazionali o il volontariato (cfr. ISTAT<sup>45</sup> e altri<sup>46</sup>).

E allora forse al socialismo del nuovo millennio tocca seguire le orme di un liberalsocialista (così lo definì Bobbio) come Amartya Sen. Secondo l'economista indiano una condizione di non benessere e dunque di "disagio" si determina ogniqualvolta sia negata alla persona la libertà di svilupparsi pienamente, cioè di affermare la propria dignità di individuo unico e irripetibile e di valorizzare i propri talenti. È evidente il richiamo agli articoli 3, comma 2, 4, comma 2, e 36 della Costituzione. Questa impostazione è coerente con il passaggio da una concezione redistributiva a una concezione procedurale del principio di eguaglianza e, dunque, con la natura di canone

43. M. Franzini, *Ricchi e poveri*, Egea, Milano 2010, p. 167.

44. G. Arena, *Contro l'impoverimento, i beni comuni come ricchezza condivisa*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 15 novembre 2011.

45. Indagine conoscitiva sull'individuazione di indicatori di misurazione del benessere ulteriori rispetto al PIL, cfr. <http://www.istat.it/it/archivio/54481>. Il BES, progetto per valutare il benessere economico e sostenibile italiano, è nato da un'iniziativa del CNEL e dell'ISTAT. Il primo rapporto BES sul benessere equo e sostenibile è stato prodotto nel marzo del 2013 ed è disponibile su [www.istat.it/it/files/2013/03/bes\\_2013.pdf](http://www.istat.it/it/files/2013/03/bes_2013.pdf).

46. P. Tola, S. Carulli, *Tra valore sociale aggiunto e coesione sociale: un progetto di ricerca azione fra on e offline*, in <http://rivista.scuolaiaid.it/no2-2010>.

che impone alla Repubblica di agire in misura prevalente nella direzione di promuovere attraverso politiche pubbliche ad hoc le condizioni che rendono effettivi i diritti dei cittadini, in particolare quelli sociali, anziché di mero vincolo a garantire con legge diritti a prestazioni pubbliche<sup>47</sup>.

Predisporre le condizioni affinché i cittadini, soprattutto quelli di più giovane età, possano liberamente e individualmente scegliere di assumersi la responsabilità di curare, proteggere e conservare – per tutta la comunità e per le generazioni future – i beni comuni può contribuire a realizzare quella “fioritura della persona” che per Sen costituisce il vero fulcro della “felicità”, l’unico valore da misurare per saggiare il reale benessere di una comunità. La giustizia nella prospettiva di Sen dipende non dal trattamento riservato all’individuo dalle istituzioni o dal potere politico, bensì soprattutto dai «legami etici e culturali che uniscono l’individuo alla società e che creano quella che si chiama atmosfera di libertà, l’ambiente complessivo nel quale le scelte individuali acquistano significato»<sup>48</sup>.

Lo sviluppo delle capacità individuali diviene più importante delle regole, procedure e istituzioni volte a garantire un trattamento equo degli individui. Per aversi realmente giustizia deve garantirsi questa “atmosfera di libertà” e quindi prestare attenzione a che le condizioni sociali e culturali arricchiscano e non deprimano le capacità occorrenti per perseguire le scelte individuali funzionali ai progetti personali e alle aspettative dell’individuo. Solo così egli potrà essere consapevole di un suo eventuale malessere e di ciò che è necessario per superarlo<sup>49</sup>. In quest’ottica la povertà non viene a dipendere esclusivamente dal reddito, ma soprattutto dalle risorse effettive, materiali e immateriali, di cui l’individuo ha bisogno nella propria società per raggiungere attraverso la propria capacità d’azione il vero benessere come descritto sopra<sup>50</sup>. Il governo e la società civile devono dunque incoraggiare la cultura della individualità attraverso politiche che mirino, con incentivi o interventi, a correggere le disuguaglianze materiali e sociali che il mercato produce<sup>51</sup>. Diviene perciò fondamentale verificare l’esistenza di una effettiva capacità degli individui di operare con autonoma responsabilità nella società in cui vivono. E quindi per assecondare il pieno sviluppo del welfare sociale bisogna cominciare a ragiona-

47. C. Pinelli, *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, in C. Pinelli, T. Treu (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, il Mulino, Bologna 2010, pp. 31 e 37.

48. N. Urbinati, *Liberi e uguali. Contro l’ideologia individualista*, Laterza, Roma-Bari 2011, p. 29, che cita A. Sen, *Capability and Well-Being*, in M. C. Nussbaum, A. K. Sen (eds.), *The Quality of Life*, Clarendon Press, Oxford 1993, pp. 30-66.

49. A. Sen, *The Idea of Justice*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 2009, pp. 1-27.

50. Sen, *The Idea of Justice*, cit., pp. 253-60.

51. Urbinati, *Liberi e uguali*, cit., p. 35.

re nel senso che «la democrazia politica e i diritti civili tendono a far crescere libertà di altro tipo [...] oltre quella economica proprio perché danno voce [...] a chi è in condizione di miseria o è più vulnerabile»<sup>52</sup>.

Tra le “libertà di altro tipo” deve, allora, essere annoverata anche quella che mette i cittadini in condizione condividere e cementare legami nella cura civica di beni comuni, cioè di quei beni che se impoveriti impoveriscono tutti e se arricchiti arricchiscono tutti<sup>53</sup>. Ma nella consapevolezza che a subire in maniera più immediata gli effetti del dissipamento dei beni comuni sono proprio le fasce popolari più svantaggiate. Perché i beni comuni e i legami di cooperazione sociale che attorno a essi si cementano, rappresentano per i più deboli e i più poveri un’imprescindibile base di sostentamento e una loro eventuale distruzione o degrado può segnare il passaggio da una situazione di povertà a condizioni di non sopravvivenza.

È una libertà politica. È una nuova forma di partecipazione alla vita pubblica che non si esplica più solo e soltanto nella definizione mediata di ciò che è di interesse generale e quindi nella decisione di apprestare un’azione collettiva, fino a oggi declinata solo nel senso di azione pubblica, ma soprattutto nella cura concreta e quotidiana da parte della collettività dei bisogni della collettività stessa. In definitiva, la partecipazione politica non viene più intesa solo come conferimento di una delega a un proprio rappresentante nell’ambito dei circuiti della democrazia rappresentativa, bensì come esercizio diretto di quel potere sovrano del popolo che deve esercitarsi nelle «forme della Costituzione» (art. 1). Una nuova forma di esercizio di quel potere, un diritto politico di nuova generazione. Come per l’amministrazione tradizionale, questo cambio di paradigma determinerà la necessità di ripensare anche il ruolo e la cultura della politica tradizionale. Non si tratterà più solo di raccogliere consenso e imprimere un indirizzo attraverso i canali dell’amministrazione autoritativa o erogativa. Molto probabilmente la politica di terza generazione richiederà persone capaci di lavorare insieme con l’amministrazione per sviluppare, organizzare e gestire le risorse presenti nella comunità al fine di convogliarle verso progetti di governance dei beni comuni.

Anche la prima risorsa per i problemi della collettività deve tornare a essere anzitutto la collettività stessa, non si può affermare che il tempo della delega sia finito. Le istituzioni devono piuttosto imparare a chiudere il cerchio della delega restituendo alle persone parte delle deleghe ricevute e mettendo le persone in condizione di dare risposte utilizzando le proprie capacità e sviluppandone di nuove. La politica non deve cercare di controllare o governare la comunità esercitando comando o distribuendo risorse, deve

52. Sen, *The Idea of Justice*, cit., p. 348.

53. G. Arena, *Cittadini e capitale sociale*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 5 giugno 2007.

ambire a sviluppare la comunità collaborativa laddove non c'è o a organizzarla laddove c'è. Deve lavorare non più per conto dei cittadini, bensì insieme ai cittadini.

Non servono dunque solo nuove regole giuspubblicistiche e nuovi regolamenti amministrativi. Serve un “regolamento nuovo” del patto sociale e quindi un patto di collaborazione che leghi, riconnetta, riunifichi la comunità e i territori alle istituzioni. Compito della politica come di ogni amministrazione dovrebbe essere quello di investire sull'approfondimento delle condizioni giuridiche ed economiche di fattibilità per avviare sperimentazioni, sperimentazioni nuove sul campo, in ambiti geografici diversi per identità, tradizioni, culture, caratteristiche materiali e immateriali e provare a individuare problematicità e potenzialità di una o più delle soluzioni di governance per affinarle, perfezionarle, estenderle incrementarne l'impatto, anziché continuare a investire sulla logica del *government* per la soluzione dei problemi di dimensione collettiva.

Del resto, la Ostrom ci ha insegnato con uno dei suoi 8 principi di design della governance dei beni comuni che occorre sempre adattare lo strumento di governance alle condizioni locali.

## 2.6

### Le città collaborative come campo di sperimentazione

Si parla sempre più spesso di “città intelligenti” (le cosiddette “smart cities”). Si tratta di una narrazione per lo più tecnologica. Ma le vere città intelligenti sono quelle nelle quali si sta investendo sull'“intelligenza civica”, cioè sul mettere in condizione i cittadini di collaborare per curare, rigenerare, gestire, produrre beni comuni. Come in tutte le rivoluzioni, il cambiamento è partito dal basso e rischia di trovare le istituzioni impreparate.

Nella maggior parte dei casi si immaginano città tecnologicamente avanzate che funzionano meglio grazie alla mera innovazione digitale. Ma l'obiettivo ultimo dovrebbe essere quello di mettere a punto tecnologie, strumenti e politiche pubbliche idonee a trasformare le città in “smart communities”<sup>54</sup>, all'interno delle quali le pubbliche amministrazioni perseguano scopi di interesse generale anche grazie a “cittadini 2.0”<sup>55</sup> che fungono da nodi di una rete per la cura degli interessi della collettività.

54. C. Iaione, *La città come bene comune*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 10 febbraio 2011.

55. F. Rostelli, *Sussidiarietà quotidiana nelle metropoli*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 19 maggio 2011.

Finora il tema dell’“open data”, dell’“open government” e dell’e-government, in particolare se declinato a livello locale, è stato affrontato soprattutto nella prospettiva di ampliare le possibilità di partecipazione dei cittadini alle decisioni di un soggetto, quello pubblico, che a valle di un dialogo tra livello politico e livello amministrativo rimane il depositario ultimo della interpretazione di ciò che è interesse generale, della definizione delle modalità per perseguirlo e soprattutto delle attuazione concreta di queste decisioni.

Oltre a investire sulla maturazione delle nuove tecnologie nell’ambito della tipologia tradizionale di amministrazione appena descritta, si deve tentare di tracciare le linee di sviluppo e approntare gli strumenti tecnici idonei a fondare un nuovo paradigma di amministrazione locale<sup>56</sup>. Un paradigma all’interno del quale i cittadini non si limitino a partecipare alle decisioni che implicano la soluzione di problemi della collettività ma, per quanto possibile, contribuiscano direttamente alla soluzione dei medesimi con proprie azioni, propri stili di vita, proprie risorse. Si tratta di imboccare la strada della sussidiarietà quotidiana<sup>57</sup>. Per questa via si ridurrebbe la necessità di organizzare una risposta pubblica e un apparato pubblico in tutte quelle istanze in cui esiste una necessità di dimensione collettiva da risolvere.

Esemplificazioni di questo cambio di paradigma sono gli innumerevoli casi in cui i cittadini, attraverso una cooperazione orizzontale, molto meglio se supervisionata e governata da un regista pubblico, diventano in grado di offrire soluzioni innovative, sempre più spesso facenti leva sulle potenzialità delle nuove tecnologie e dei nuovi media, alle necessità di approvvigionamento energetico attraverso la produzione diffusa di energia, di mobilità personale attraverso la condivisione di mezzi di trasporto individuali o collettivi, di assistenza personale sanitaria, sociale e persino finanziaria attraverso il mutuo soccorso e la reciprocità, di spazi di vita e lavorativi mediante forme di gestione collaborativa della proprietà privata e pubblica.

Si passa così dall’*e-government* al *we-government*, o ancora meglio allo *you-government*, dalla città aperta e tecnologicamente attrezzata alla “wiki-città”<sup>58</sup> o “co-città”<sup>59</sup> in cui una comunità coesa e collaborativa condivide con le istituzioni il peso non solo delle scelte, ma anche delle azioni necessarie per curare l’interesse generale. Questo modello di governo della città basato sulla governance policentrica, sulla produzione diffusa di energia, sulla

56. C. Iaione, *La città come bene comune*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 10 febbraio 2011.

57. Id., *La sussidiarietà quotidiana*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 12 luglio 2010.

58. Id., *La wiki-sussidiarietà*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 12 settembre 2011.

59. Si può far qui riferimento all’esperimento condotto a Mantova con [www.co-mantova.it](http://www.co-mantova.it), su cui vedi *CO-Mantova as the trigger for a CO-Cities movement*, in [labgov.it](http://labgov.it), 27 november 2014 (disponibile su: <http://www.labgov.it/co-mantova-co-cities/>).

fornitura orizzontale di servizi e, in definitiva, sul consumo collaborativo<sup>60</sup> richiede un ruolo di regia molto importante da parte dei poteri pubblici che devono aggiornare i propri modelli di azione e apprestare gli strumenti tecnici necessari per favorire questo processo di rinnovamento della società e dell'economia. Si parla già di "collaborative revolution"<sup>61</sup>.

Ed ogni rivoluzione comporta la necessità di pensare e ripensare nuove strutture sociali e nuovi strumenti tecnici di governo della collettività che assecondino il cambiamento che ogni rivoluzione reca con sé. A nuovi paradigmi corrispondono nuove esigenze di azione collettiva. In questo caso diventa missione prioritaria per le istituzioni pubbliche produrre un bene comune che è la fiducia<sup>62</sup>. Perché la collaborazione vive e sopravvive sulla fiducia che tutti i soggetti della relazione siano affidabili e sulla minimizzazione del rischio di imbattersi in interlocutori animati da scopi diversi dalla buona riuscita della collaborazione stessa. La reputazione (e non più la capacità economica) dei soggetti che entrano nella rete collaborativa diviene l'unità di misura in grado di esprimere il successo di una persona o di un'impresa, oltre che un possibile mezzo di scambio sostitutivo della moneta. Ma la reputazione deve essere controllata, verificata, validata. La fiducia diventa così una missione e un bene che solo un'autorità pubblica terza, imparziale e, soprattutto, autorevole può essere in grado di produrre.

#### 2.6.1. LA COLLABORAZIONE CIVICA PER I BENI COMUNI URBANI. IL REGOLAMENTO DI BOLOGNA

Il Comune di Bologna ha per questo messo in piedi un processo di profonda innovazione istituzionale che ha condotto all'approvazione del "Regolamento sulla collaborazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani". Esso nasce su questa premessa concettuale e intende fornire a un'amministrazione locale gli strumenti per affrontare questo cambio di paradigma. È stato chiamato il "paradigma sussidiario"<sup>63</sup>, quello che ha cominciato

60. Il fenomeno del consumo collaborativo rientra tra le pratiche della *collaborative economy* o *sharing economy*. Maggiori informazioni su: <http://www.collaborativeconsumption.com/>.

61. V. R. Botsman, R. Rogers, *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*, Harper Business, London 2010. Cfr. anche l'intervista a Lauren Anderson, disponibile su: <http://techcrunch.com/2011/11/14/why-the-collaborative-consumption-revolution-might-be-as-significant-as-the-industrial-revolution-tctv/>.

62. C. Donolo, *Il significato delle parole*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 26 giugno 2010.

63. D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, il Mulino, Bologna 2013.

a trasformare i “privati cittadini” in “cittadini attivi”<sup>64</sup>. I cittadini non sono solo portatori di bisogni. Essi possono trasformarsi in portatori di soluzioni. Se adeguatamente coordinati o stimolati, i cittadini possono immettere le proprie energie, il proprio tempo, le proprie idee, risorse, in questo processo di trasformazione istituzionale.

Il regolamento di Bologna appresta finalmente la cornice regolatoria idonea a favorire la nascita di un “ecosistema istituzionale collaborativo”. Ci sono i principi, le procedure, gli ambiti e gli strumenti di sostegno, monitoraggio e controllo necessari a fare della collaborazione il terzo strumento di azione e organizzazione amministrativa (accanto al potere di comando e controllo e a quello di erogare servizi e altre risorse pubbliche che possono liberare la persona dal bisogno).

Il patto di collaborazione è lo strumento individuato per disciplinare la relazione collaborativa tra lo Stato-apparato e lo Stato-comunità. Non si tratta di un contratto e neppure di un accordo amministrativo. È sicuramente attività amministrativa non autoritativa. Probabilmente per certi versi è attività di indirizzo politico-amministrativo. Nasce sicuramente per essere uno strumento di *soft accountability* che cerca di indirizzare tutti gli attori coinvolti (politici, amministrativi, civici, imprenditoriali ecc.) verso il raggiungimento di uno scopo comune.

I principi sono innovativi: la fiducia reciproca segnala la necessità che l'amministrazione si ponga sullo stesso livello del cittadino e gli riconosca la natura di soggetto in grado di sostenere una responsabilità di interesse generale. Parimenti il cittadino deve uscire da una logica di diffidenza e contrapposizione verso l'amministrazione per entrare in una dinamica costruttiva, collaborativa, progettuale. Altrettanto innovativo è il principio di informalità, che cerca di far uscire il decisore pubblico dall'angolo del formalismo e degli adempimenti burocratici utili solo a chi dentro e fuori l'amministrazione non ha interesse al risultato, al principio della legalità di risultato, cioè alla soddisfazione effettiva e concreta dell'interesse generale e a servire in maniera puntuale, appropriata, qualitativamente elevata gli interessi della collettività. È una sfida a chi si nasconde dietro la legalità delle procedure e delle regole incomprensibili o penalizzanti le energie migliori per perseguire interessi di parte. È un principio tuttavia da maneggiare con cura che non tutte le amministrazioni si possono permettere. Forse emerge qui la necessità e la possibilità di differenziare tra amministrazioni e garantire forme di autodifferenziazione nella organizzazione amministrativa<sup>65</sup>.

64. G. Arena, *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari 2006.

65. Cfr. C. Iaione, *Le società in-house. Contributo allo studio dei principi di auto-organizzazione e auto-produzione degli enti locali*, Jovene, Napoli 2012<sup>2</sup>, pp. 70 ss.

Non meno innovativo è il riconoscimento dell'esistenza di un principio di autonomia civica che rappresenta il portato di tutti i discorsi svolti dianzi sul principio della collaborazione civica. La comunità diviene attore di interesse generale, rompe il monopolio della cura dell'interesse generale e diviene portatrice di capacità e autonomia pubblica<sup>66</sup>.

La definizione di beni comuni è una meta-definizione, non ideologica o dogmatica, figlia di questa o quella corrente dottrinarie, bensì procedurale, dinamica che affida a strumenti di democrazia partecipativa e deliberativa e alle singole comunità il compito di decidere se e quali sono i beni comuni urbani sui quali assumere una responsabilità condivisa e collaborare per garantirne cura, gestione o rigenerazione. Non si fonda sulla selezione, bensì sull'integrazione, aggregazione, agglomerazione degli interessi pubblici e privati attorno e in vista del raggiungimento di un interesse generale attraverso tecniche di co-progettazione allargata. Non si tratta di prendere dall'amministrazione in senso oggettivo, si tratta di dare, offrire il proprio contributo all'amministrazione in senso oggettivo della città. Dunque, il meccanismo di individuazione degli interlocutori non può fondarsi sulla selezione, competizione, esclusione degli attori. Ma evidenza pubblica e trasparenza massima sono contrappesi essenziali. Inoltre, ci si rende conto che questo modello per funzionare deve indurre, spingere, favorire le persone che vogliono attivarsi. E per questo si punta decisamente su comunicazione, formazione, incentivazione. Naturalmente un corpo di regole, ma qualunque forma di regolazione, non può reggersi senza un sistema di sanzioni e un meccanismo di verifica delle responsabilità. Infine, la collaborazione con il suo approccio pragmatico, progettuale, orientato al fare più che al dire, non può che porsi in termini sperimentali e per questo si sottopone a valutazione, misurazione, definizione degli impatti prodotti dai singoli patti di collaborazione, ma anche a verifica dell'adeguatezza dell'impianto dell'intera politica pubblica basata sul regolamento. Del resto si tratta di una frontiera e sulle frontiere nessuno può pensare di aver trovato da solo e subito tutte le risposte. C'è sempre una nuova direzione che si staglia all'orizzonte e che a volte vale la pena seguire per capire dove la sperimentazione, l'innovazione, l'avanzamento della frontiera può condurre.

Da ultimo, il regolamento di Bologna contiene una precisa scelta di politica economica centrata sulla rigenerazione della città e il riuso dell'esistente, sull'innovazione sociale e i servizi collaborativi, sulla creatività urbana e l'innovazione digitale. La città del domani sarà una città collaborativa in cui l'urbanistica non sarà più solo negoziata, ma collaborata o collaborativa

66. Cfr. P. Chirulli, *Autonomia pubblica e diritto privato nell'amministrazione. Dalla specialità del soggetto alla rilevanza della funzione*, CEDAM, Padova 2005, pp. 189 ss.

perché vedrà forme di partenariato sempre più sofisticate e avanzate tra il pubblico il privato e la comunità, il welfare farà leva sulla prossimità, sulla vicinanza, sull'orizzontalità, sulla generatività civica e dunque anche in questo caso su forme di collaborazione e condivisione, lo sviluppo economico locale farà emergere la conoscenza, i saperi, l'identità, la cultura, il *genius* della comunità e del territorio attraverso processi cognitivi e imprenditoriali creativi e collaborativi.

Ma l'aspetto più importante del regolamento sulla collaborazione per i beni comuni urbani è il processo e il metodo che lo ha preceduto. Un'intensa attività di studio e mappatura dei casi, delle disposizioni costituzionali, delle leggi e dei regolamenti comunali suscettibili di reinterpretazione alla luce della collaborazione civica per i beni comuni. Si è trattato sostanzialmente di indossare nuovi occhiali, gli occhiali dei beni comuni e della collaborazione civica per rileggere gli articoli della Costituzione citati, cucire assieme gli indici legislativi esistenti (come l'art. 23 D.L. n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009 sui microprogetti di arredo urbano o di interesse locale o la legge 14 gennaio 2013, n. 10, Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani) i regolamenti comunali sulle diverse forme di collaborazione *ante litteram* che tanti Comuni italiani hanno instaurato negli ultimi anni (adozione di spazi verdi, spazi pubblici, spazi per la creatività urbana, microprogetti ecc.). Tutto questa messe di dati, ricerche e studi è confluita in uno studio<sup>67</sup> che ha fatto da sfondo alle attività di sperimentazione pratica di una innovazione amministrativa<sup>68</sup>. Dapprima la costituzione di una *task force* amministrativa con la quale condividere questa nuova lettura, l'obiettivo comune e il nuovo paradigma. Poi è venuto il lavoro congiunto con cittadini, realtà del terzo settore, commercianti e altri attori in tre laboratori urbani di collaborazione civica. Ci si è cimentati concretamente e praticamente su operazioni di rigenerazione e cura di tre beni comuni urbani (uno spazio verde, uno spazio pubblico, un immobile comunale) a regole invariate per capire e individuare le strozzature e i colli di bottiglia amministrativi o regolatori. Poi, la costituzione di un gruppo di lavoro composto da tre funzionari comunali (Chiara Maresi, Antonio Carastro, Donato Di Memmo) e due esperti esterni (Gregorio Arena e Christian Iaione). Infine, la consultazione tra dirigenti, esperti amministrativisti e soprattutto i cittadini e le associazioni. Ne è venuto fuori uno strumento di politica pubblica e di regolazione amministrativa che abilita, libera, favorisce, incentiva l'energia,

67. Cfr. C. Iaione, *La città come bene comune*, in "Aedon", 1, 2013, p. 1127, studio realizzato con il sostegno della Fondazione Cassa di Risparmio di Imola.

68. Il processo di sperimentazione amministrativa e di stesura del regolamento è stato sostenuto e accompagnato dalla Fondazione del Monte di Ravenna e Bologna.

l'intelligenza e l'innovazione civica. Uno strumento che si è imposto subito all'attenzione nazionale e internazionale come un metodo e un'innovazione degna di essere approfondita. Il monito è quello di non copiare e incollare il regolamento, bensì di adottare il metodo e adattare alle condizioni locali la tecnologia istituzionale della collaborazione civica per i beni comuni, come richiede il secondo principio di design della governance dei beni comuni definito dalla Ostrom<sup>69</sup>. Non sempre il regolamento o il patto di collaborazione può essere la risposta giusta, e non tutte le soluzioni pensate per Bologna possono essere idonee per altri contesti locali.

#### 2.6.2. LA COLLABORAZIONE CIVICA PER TRASFORMARE I SERVIZI PUBBLICI LOCALI IN SERVIZI DI INTERESSE COMUNE. L'ESEMPIO DELLA MOBILITÀ URBANA

Questa grande innovazione istituzionale oltre ad aprire una nuova frontiera per cittadini, amministratori e politici è inevitabilmente destinata a modificare il modo di intendere e gestire le preesistenti dimensioni istituzionali, quella autoritativa e quella erogativa. La novità che sta alla base del cambio di paradigma richiesto dal principio di sussidiarietà orizzontale è particolarmente rivoluzionaria nel campo dei servizi pubblici locali (trasporti, energia, acqua, rifiuti). È particolarmente agevole dimostrarlo nel campo della produzione di energia<sup>70</sup>, me è possibile utilizzarlo cercando di applicare le declinazioni della "sussidiarietà quotidiana"<sup>71</sup> (che vede i "cittadini singoli" dell'articolo 118, comma 4 della Costituzione impegnati a risolvere problemi di interesse generale attraverso un cambio di stile di vita nelle piccole scelte quotidiane).

È chiaro che per realizzare questo cambio di paradigma anche in materia di servizi pubblici locali, nel medio-lungo termine occorrerà modificare la *mission* e la governance interna di una azienda produttrice di servizi pubblici locali. Ad esempio, in materia di trasporti pubblici, lo scopo non dovrà più essere soltanto quello di aumentare il numero di autobus o taxi in circolazione per aumentare l'offerta. Si dovrà lavorare sul cambio di modello comportamentale nella mobilità urbana dei singoli cittadini. Trasformare i cittadini in produttori del servizio di mobilità urbana attraverso schemi regolatori che favoriscano la mobilità collaborativa e dunque diminuiscano il numero di veicoli circolanti sul network stradale urbano. Questo determi-

69. Cfr. Ostrom, *Governing the Commons*, cit., p. 90.

70. C. Iaione, *L'energia dei cittadini*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 27 marzo 2013.

71. Id., *La sussidiarietà quotidiana*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 12 luglio 2010.

nerrebbe un aumento della velocità commerciale del network, maggiore efficienza dei servizi di trasporto pubblico di linea e non, maggiore coesione sociale per via dei legami di comunità che si verrebbero a instaurare, oltre che giustizia sociale per i risparmi che questo produrrebbe. Ridurre la quantità di servizio pubblico di trasporto pubblico prodotto *in-house* da strutture pubbliche o parapubbliche e aumentare la quantità del servizio di interesse comune della mobilità urbana prodotto dalla comunità.

Questo vuol dire prendersi cura non della produzione di questo o quel servizio, bensì dei beni comuni cui essa è funzionale. Non il trasporto di passeggeri, dunque, ma la vivibilità urbana, l'ambiente, la coesione sociale, l'integrazione e così via. Il *core business* di una municipalizzata diventerà allora quello di garantire i servizi di rete, di interconnessione, cioè la possibilità che i diversi nodi di produzione diffusa del servizio di mobilità urbana comunichino tra loro e che non vi siano scompensi nel sistema, malversazioni, violazioni della fiducia che sta alla base di un servizio basato su relazioni collaborative.

In questo senso è chiaro che se il modello prende piede, anche la governance aziendale dovrà cambiare. Oggi le scelte gestionali di chi amministra una municipalizzata in forma di società per azioni sono guidate dalla massimizzazione del valore delle azioni naturalmente connesso all'aumento della quantità di energia prodotta direttamente dalla municipalizzata. Gli amministratori rispondono ai soci se compiono scelte che vanno in una direzione opposta. Per questo occorrerà trasformare le municipalizzate in *non profit utilities* che abbiano a oggetto lo scopo di interesse generale (es.: i beni comuni di cui sopra), reinvestano gli utili nel miglioramento della qualità dei servizi funzionali alla produzione diffusa dell'energia e si finanzino sul mercato dei capitali attraverso bond solo ed esclusivamente per ammodernare, mantenere e migliorare le infrastrutture occorrenti alla interconnessione dei nodi di produzione elettrica diffusi sul territorio<sup>72</sup>.

L'obiettivo e la responsabilità di una municipalizzata che volesse divenire protagonista della terza rivoluzione industriale e della terza rivoluzione istituzionale, di cui si è parlato in precedenza, dovrebbe essere quello di verificare le condizioni giuridiche ed economiche di fattibilità attraverso sperimentazioni sul campo in ambiti geografici ridotti per provare a individuare problematicità e potenzialità di una o più delle soluzioni di governance per la produzione di servizi pubblici locali qui illustrate.

E cambierà anche la dimensione istituzionale autoritativa.

Un'istituzione pubblica che decide di puntare sulla collaborazione non può pensare di essere credibile se non rende più semplici le regole attraverso

72. Sia consentito rinviare a Iaione, *Città e beni comuni*, cit., pp. 141 ss.

le quali comanda e controlla le attività di cittadini e imprese, semplifica le procedure, rispetta i tempi e tratta cittadini e imprese come sudditi o sottoposti. Il paradigma sussidiario modificherà anche l'atteggiamento di chi continuerà a gestire le forme tradizionali di amministrazione e li costringerà a investire sempre di più sulla credibilità e sull'autorevolezza dell'istituzione, più che sul principio autoritativo.

È chiaro che per realizzare questo cambio di paradigma occorrerà tempo, pazienza e predisposizione alla sperimentazione e quindi accettare l'*error in trial*. Per l'amministrazione autoritativa occorrerà puntare sempre di più su trasparenza e semplicità (non solo semplificazione) di regole e procedure.

### 2.6.3. L'ENERGIA DEI CITTADINI

I cittadini non sono solo portatori di bisogni. Possono trasformarsi in portatori di soluzioni. Se adeguatamente assistiti e incentivati, i cittadini possono immettere le proprie energie, il proprio tempo, le proprie idee, risorse, in questo processo di trasformazione. Questa verità che è alla base del cambio di paradigma richiesto dal principio di sussidiarietà orizzontale è particolarmente vera nel campo dei cosiddetti servizi pubblici locali (energia, acqua, rifiuti). Proviamo a dimostrarlo partendo dalla produzione di energia e cercando di applicare le declinazioni della "sussidiarietà quotidiana"<sup>73</sup> (che vede i "cittadini singoli" dell'articolo 118, comma 4 della Costituzione impegnati a risolvere problemi di interesse generale attraverso un cambio di stile di vita nelle piccole scelte quotidiane) e dalla "rivoluzione collaborativa"<sup>74</sup> (che induce "cittadini associati" dell'articolo 118, comma 4 della Costituzione a collaborare, a mettersi insieme per organizzare dal basso una risposta a un problema di dimensione collettiva che normalmente spetterebbe alle istituzioni pubbliche risolvere da sole).

I cittadini non sono più solo utenti, ma possono trasformarsi in produttori e gestori di servizi pubblici locali.

*Azione individuale vs. cooperazione, produzione vs. gestione,  
produzione diretta vs. produzione indiretta*

Applicando i principi della sussidiarietà quotidiana, bisogna trasformare le singole case e i singoli edifici, privati e pubblici, in centrali di produzione

73. C. Iaione, *La sussidiarietà quotidiana*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 12 luglio 2010.

74. Id., *La rivoluzione collaborativa*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 24 settembre 2012.

diffusa di energia<sup>75</sup> capaci anzitutto di soddisfare il proprio fabbisogno energetico e poi di cedere il surplus di energia prodotta alla rete per soddisfare il bisogno di chi ha necessità temporanee o permanenti di maggiore energia. Inoltre, aderendo agli strumenti e alle tecniche della rivoluzione collaborativa, è possibile creare delle vere e proprie forme di produzione associata e di comunità dell'energia investendo su forme cooperative di produzione dell'energia. Non è un'utopia, esempi e sperimentazioni anche su larga scala sono già in atto. Bisogna tenere presenti due distinzioni però. Infatti, per un verso bisogna tenere separati esempi di mera produzione decentrata da esempi di produzione e gestione; e, per altro verso, bisogna incrociare esempi di produzione diretta di nuove quantità di energia con esempi di produzione indiretta mediante risparmio energetico.

*Le case energeticamente autosufficienti e altre forme  
di risparmio energetico individuale*

La trasformazione del cittadino in produttore di servizi energetici<sup>76</sup> può avvenire anzitutto incentivando la diffusione di forme di produzione domestica dell'energia attraverso un mix di impianti fotovoltaici, termici e minieolici. Ad esempio, a Monsano in provincia di Ancona è stata realizzata la prima casa energeticamente autosufficiente alimentata da un impianto fotovoltaico da 12 kilowatt di picco (su pensilina), da un impianto termico da 12 kilowatt termici e da uno minieolico da 1 kilowatt di picco. Il sistema di produzione domestica dell'energia è governato da un dispositivo SES (Smart Energy System) che permette di immagazzinare energia prodotta in eccesso e di utilizzarla quando il fotovoltaico non produce. Secondo gli ideatori del sistema si tratta di un accorgimento che rende inutile l'allaccio alla rete perché rimedia "automaticamente" alla non programmabilità delle rinnovabili: il fotovoltaico produce di giorno, mentre mediamente i consumi di una casa sono alti a fine giornata. La fattibilità della sperimentazione va naturalmente testata sul piano tecnico. E in ogni caso la totale autosufficienza è solo un'opzione. L'altra opzione potrebbe essere quella di allacciarsi alla rete per cedere energia e guadagnare su questa cessione.

Si sprecano poi le iniziative di comunicazione istituzionale e di incentivazione del risparmio energetico. Consumando meno il cittadino indiretta-

75. Secondo Rifkin, la produzione alternativa di energia è uno dei passaggi cruciali della terza rivoluzione industriale. Maggiori informazioni sono disponibili su: <http://www.thethirdindustrialrevolution.com/>.

76. F. Giglioni, *La sfida delle smart grid. Da consumatori a produttori*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 18 dicembre 2012.

mente produce energia perché libera risorse per altri usi più convenienti per il sistema economica e contemporaneamente riduce la dipendenza del sistema da fonti tradizionali e/o straniere di produzione dell'energia. Da questo punto di vista una comunicazione istituzionale che miri a fare *empowerment* consumeristico del cittadino rendendolo edotto di tutte le possibilità che ha per risparmiare sul costo dell'energia o per contribuire alla produzione di energia attraverso un mix energetico di minore impatto ambientale<sup>77</sup> possono sicuramente iscriversi nell'ambito di una forma *regulation by information* che mira a modificare il comportamento dell'individuo orientandolo verso scopi di interesse generale ancora troppo poco indagata e sperimentata.

### *Le comunità energetiche*

Sotto il profilo della rivoluzione collaborativa, i cittadini non sono più solo co-produttori ma divengono anche cogestori del servizio di distribuzione.

Quello che si può fare qui è anzitutto favorire la aggregazione di produttori diffusi di energia in cooperative di comunità e creare una nuova forma di partenariato pubblico-privato, in cui il privato sono gli stessi cittadini. Vanno in questa direzione iniziative come la comunità solare di Casalecchio di Reno<sup>78</sup>, le diverse cooperative di comunità e di utenza che si stanno diffondendo sul territorio italiano e, in particolare, quella di Melpignano<sup>79</sup>, il progetto "Sole Comune"<sup>80</sup> lanciato in diversi comuni italiani.

Altra strada da praticare, questa volta in materia di risparmio energetico, è quella di favorire forme di cooperazione per i servizi funzionali al risparmio energetico attraverso la costituzione di ESCO (Energy service company) o ESPCO (Energy service provider company) di comunità. La ESCO è una «persona fisica o giuridica che fornisce servizi energetici ovvero altre

77. Il mix energetico è l'insieme di fonti energetiche primarie utilizzate per la produzione di energia elettrica da parte di un'impresa. Le imprese sono tenute a fornire un certo numero di informazioni ai clienti relativamente alle fonti primarie utilizzate (gas, carbone, fonti rinnovabili, nucleare o prodotti petroliferi) per la produzione dell'energia elettrica fornita e sull'impatto ambientale della produzione stessa. Le informazioni sul mix energetico e sulle informazioni che devono necessariamente essere fornite ai cittadini, come previsto dal ministero stesso, sono disponibili su: <http://www.gse.it/it/Gas%20e%20servizi%20energetici/Mix%20energetici%20e%20Offerte%20Verdi/Pages/default.aspx>.

78. Il caso studio del Comune di Casalecchio è disponibile su: <http://www.comune.casalecchio.bo.it/servizi/Menu/dinamica.aspx?idArea=353&idCat=39498&ID=39498>.

79. V. Taccone, *Cooperativa di comunità e fotovoltaico*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 8 maggio 2011.

80. Id., *Sole comune nei comuni italiani*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 4 novembre 2012.

misure di miglioramento dell'efficienza energetica nelle installazioni o nei locali dell'utente e, ciò facendo, accetta un certo margine di rischio finanziario. Il pagamento dei servizi forniti si basa, totalmente o parzialmente, sul miglioramento dell'efficienza energetica conseguito e sul raggiungimento degli altri criteri di rendimento stabiliti». La EPSCO a differenza della ESCO non assume alcun rischio né tecnico né finanziario in quanto si remunera sulla base delle prestazioni eseguite e non sulla base dei risultati dei progetti realizzati.

*Inoltrarsi nella (e disboscare la) giungla normativa e regolatoria*

Il quadro normativo e regolatorio in materia di autoproduzione dell'energia e di efficienza energetica è particolarmente complesso e andrebbe analizzato approfonditamente soprattutto sotto il profilo delle possibilità che l'Autorità di regolazione del settore (AEEG) ha di incentivare attraverso la regolazione della tariffa investimenti nell'innovazione.

In ogni caso si registrano casi di Regioni che provano a sperimentare il modello qui immaginato. Ad esempio la Valle d'Aosta con la legge regionale 3/2006 ha introdotto "Nuove disposizioni in materia di interventi regionali per la promozione dell'uso razionale dell'energia". Esse prevedono all'articolo 6 che la Regione Valle d'Aosta promuova, avvalendosi del Centro di osservazione avanzato sulle energie di flusso e sull'energia di rete, «la realizzazione di impianti dimostrativi, pilota e sperimentali per l'utilizzazione delle fonti energetiche rinnovabili e per l'impiego di tecniche di efficienza energetica e di sistemi e installazioni a basso consumo energetico specifico» con un finanziamento che può arrivare al 70% della spesa ammissibile documentata.

Altra politica pubblica ispirata alla medesima filosofia qui illustrata è quella fondata sul Piano di azione per l'energia sostenibile (PAES). Il PAES comprende azioni volte a ridurre le emissioni di anidride carbonica e il consumo finale di energia da parte degli utenti finali. Gli interventi del PAES riguardano sia il settore pubblico, sia quello privato. Le istituzioni pubbliche devono anzitutto adottare misure per i propri edifici, gli impianti, il parco automobilistico, il trasporto pubblico e così via. Ma attraverso il PAES esse devono puntare soprattutto alla promozione di interventi diretti alla produzione locale di elettricità (energia fotovoltaica, eolica, cogenerazione, miglioramento della produzione locale di energia) e alla generazione locale di servizi di riscaldamento/raffreddamento. Il PAES dovrebbe, poi, influenzare il consumo di energia a lungo termine attraverso strumenti di pianificazione territoriale. E, infine esso dovrebbe incentivare gli acquisti (anche pubblici, attraverso una politica di appalti pubblici verdi) di pro-

dotti e servizi efficienti dal punto di vista energetico, oltre che stimolare un cambiamento nei comportamenti di consumo, convincendo e coinvolgendo con politiche di comunicazione istituzionale tutti i cittadini e tutti i portatori di interesse.

#### 2.6.4. LA CULTURA COME BENE COMUNE

Cultura, partiamo dall'etimologia e dalla sua valenza semantica. Etimologicamente cultura proviene da coltivare soprattutto se viene riferito al territorio e, sul piano semantico, se riferito all'uomo esso esprime anche la cura necessaria per sviluppare il sistema di valori che una cultura racchiude. Il principale patrimonio culturale da conservare, tutelare e sviluppare sono le persone. Occorre consentire alle persone di coltivare se stesse e occorre consentire loro di prendersi cura delle altre persone e dei beni comuni. Perché da questo può dipendere la felicità pubblica e privata.

#### *La felicità privata dipende dalla felicità pubblica*

La felicità della persona dipende dallo “stare bene” delle persone all'interno di una società. E lo “stare bene” o benessere individuale non dipende esclusivamente da condizioni materiali. Amartya Sen ha spiegato come la condizione di non benessere e disagio si determini ogni qualvolta sia negata alla persona la libertà di svilupparsi pienamente, affermando la propria dignità e valorizzando i propri talenti. Passando da una concezione redistributiva a una procedurale del principio di eguaglianza, diventa chiara la missione costituzionale dei poteri pubblici (art. 3, comma 2 della Costituzione): promuovere le condizioni affinché i cittadini, soprattutto quelli di più giovane età, possano liberamente e individualmente scegliere come coltivare la propria personalità, i propri talenti per contribuire al «progresso materiale e spirituale della società» (art. 4, comma 2 della Costituzione). E mettere in condizione le persone di sviluppare le proprie capacità consentendo loro di esercitare la libertà solidale e responsabile di curare, proteggere e conservare, per tutta la comunità e le generazioni future, i beni comuni (art. 118, comma 4 della Costituzione) può contribuire a realizzare quella “fioritura della persona” che per Sen costituisce il vero fulcro della felicità, l'unico valore da misurare per saggiare il reale benessere di una comunità.

La felicità privata quindi dipende dalla felicità pubblica e dalla possibilità delle persone di poter contribuire alla seconda. Albert Otto Hirschman direbbe che siamo entrati in un ciclo in cui le persone sono pronte a impegnarsi per la felicità pubblica perché hanno capito l'incidenza che essa

ha sulla felicità privata<sup>81</sup>. Siamo legati da un destino comune, aggiungerebbe Piero Calamandrei<sup>82</sup>. Si progredisce solo insieme, ci si salva solo insieme. Ripristinare le relazioni solidali orizzontali tra le persone e la capacità di cooperare delle persone sono gli ingredienti sui quali i poteri pubblici devono investire per adeguare il proprio ruolo alle sfide del XXI secolo. Siamo nell'età della diffusione delle conoscenze e delle competenze, mentre l'amministrazione attuale è stata concepita nell'Ottocento come una piattaforma chiusa ed elitaria in cui concentrare competenze e conoscenze. Oggi deve diventare una piattaforma aperta che offre gli strumenti e le opportunità alle persone e alla società di dare risposte mettendo a fattore comune le competenze e conoscenze individuali.

### *Politiche culturali di co-produzione e governance*

Fare politiche culturali oggi significa poi integrare politiche pubbliche diverse (es.: servizi pubblici, urbanistica, periferie, integrazione, coesione sociale, formazione anche professionale) e utilizzare tecniche di co-produzione e governance.

Bisogna abbandonare la visione solipsistica e a canne d'organo delle politiche pubbliche, soprattutto di quelle urbane. I bisogni delle persone richiedono risposte integrate e complete, centrate sul mutuo soccorso. Servono luoghi, laboratori dove questa integrazione può avvenire e le persone possono incontrarsi per conoscersi, collaborare e cooperare.

Ad esempio, a Malmö l'amministrazione intende lanciare con la collaborazione di operatori privati un progetto di restauro e riqualificazione di edifici costruiti negli anni Settanta. La città intende lavorare con processi *bottom-up* e di *empowerment* dei cittadini. Fra le varie azioni si metterà in piedi un "atelier" incentrato su riqualificazione edilizia e acquisizione di conoscenze e competenze per immigrati che non conoscono ancora la lingua e disoccupati di lungo termine, visto che questi edifici sono in zone "difficili" della città. A Malmö sono già operativi due "living labs" Fabriken the Factory<sup>83</sup> dove le per-

81. Cfr. A. O. Hirschman, *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Princeton University Press, Princeton (NJ) 1982. Cfr. anche S. Bartolini, *Manifesto per la felicità. Come passare dalla società del ben-avere a quella del ben-essere*, Donzelli, Roma 2010.

82. Si veda la raccolta di interventi e scritti di Calamandrei dal 1946 al 1956, *Lo Stato siamo noi*, Chiarelettere, Milano 2011.

83. Il living lab "The Factory" è stato pensato come luogo aperto a tutti – cittadini, terzo settore, pubblica amministrazione – nel quale si possa avere accesso a strumenti, nuove tecnologie, *skills* per la co-progettazione dei servizi. Maggiori informazioni sono disponibili su: <http://medea.mah.se/living-lab-the-factory/>.

sone imparano arti e mestieri e Fabriken The Neighbourhood<sup>84</sup> che si occupa più nello specifico di servizi e manutenzione per il quartiere<sup>85</sup>. Una Fabriken è stata attivata per supportare il lavoro di una ONG di donne immigrate. Fondamentale è il metodo di lavoro<sup>86</sup> che viene utilizzato per mettere in piedi i diversi living labs. Il design per l'innovazione sociale si candida a diventare uno strumento di lavoro imprescindibile per il funzionario di una amministrazione collaborativa<sup>87</sup>.

*Amministrare in modo orizzontale, paritario e aperto*

Bisogna quindi puntare sulla creazione di laboratori di co-design e su processi di co-produzione dove si cerca di progettare e costruire nuovi servizi e prodotti facilitando la collaborazione tra cittadini, organizzazioni non governative, aziende, istituzioni pubbliche e università. Una politica culturale di nuovo conio deve dunque partire da iniziative *bottom-up* e cercare di capire come supportarle e renderle sostenibili a lungo termine lavorando assieme ad altre istituzioni, aziende, non profit.

Per realizzare tutto questo, le istituzioni devono rinunciare al monopolio della cura dell'interesse generale e accettare l'idea che devono allinearsi con la società, in tutte le sue articolazioni. Occorre introdurre nel dibattito pubblico relativo alla tutela, gestione e manutenzione dei beni culturali in Italia principi, strumenti e modelli organizzativi ispirati a tecniche di governance.

Al contrario delle tecniche di *government*, le tecniche di governance sono caratterizzate da paritarietà, orizzontalità e apertura verso comunità territoriali e società civile locale. Esse fanno perno sulla collaborazione tra i diversi attori (istituzionali o sociali) ai fini della realizzazione di scopi di

84. In Fabriken The Neighbourhood si sviluppano processi di co-design che vedono coinvolti fruitori dei servizi e produttori nel co-design dei servizi collaborativi di quartiere in una dinamica collaborativa che produce alto capitale di conoscenza. Maggiori informazioni sono disponibili su: <http://medea.mah.se/2010/01/living-lab-the-neighbourhood/>.

85. E. Anders, P. A. Hillgren, A. Seravalli, *Prototyping and Infrastructuring in Design for Social Innovation*, in "CoDesign: International Journal of CoCreation in Design and the Arts", vol. 7, n. 3-4, September-December 2011, pp. 169-83.

86. A. Seravalli, *Prototyping for Opening Production: From Designing for to Designing in the Making Together*, Presented at Crafting the Future, 10th European Academy of Design Conference, April 17-19, 2013, University of Gothenburg, Sweden.

87. E. Manzini, *Design, When Everybody Designs: An Introduction to Design for Social Innovation*, Mit Press, Cambridge (MA) 2015; D. Selloni, *Designing for public-interest services*, Polimi, Milano 2014.

interesse generale<sup>88</sup>. La matrice di tutti gli strumenti di governance è proprio quella di far partire dal basso la scelta pubblica e di fare leva su soluzioni imperniate sulla collaborazione dei diversi attori in gioco, pubblici e privati, con scopo di lucro e non profit, istituzionali e di comunità, locali e globali.

Di esempi ce ne sono tanti. Coinvolgimento del terzo settore e del mondo del volontariato nella erogazione dei servizi culturali (volontariato culturale, Musei aperti con il Touring, Legambiente).

Poi, ci sono diversi casi di adozione di monumenti e biblioteche. E, infine, ci sono i modelli di gestione non profit che si possono suddividere in gestioni collettive (es.: teatri, le gestioni FAI, le Oasi WWF, Paestumanità, archeologia sociale) e gestioni civiche (es.: Carditello, Fondazione Villa Emo). Nelle prime la comunità si fa totale carico della responsabilità di curare i beni culturali. Nella seconda si formano dei veri e propri partenariati tra la pubblica amministrazione e la comunità.

### *La “crowd-age”*

Siamo entrati nella “crowd-age”. Si parla di “crowdsourcing” e “crowdfunding”. Anche per dare risposte ai problemi della collettività occorre coinvolgere sempre di più le persone, i cittadini, le associazioni, le imprese e mettere tutti in “ruota”, la ruota della governance, tutti a spingere nella stessa direzione. I risultati saranno sicuramente innovativi perché se innovazione è combinazione inedita di fattori noti, nulla è più noto dello Stato, del mercato e della società. Quello che cambia è la tecnologia istituzionale, la governance appunto, che li mette insieme a collaborare e cooperare per elaborare soluzioni nuove, convenienti sia dal punto di vista collettivo che individuale. È così che si sperimentano soluzioni che consentono di modernizzare processi e organizzazioni pubbliche e private. È sempre così che le persone mettono a frutto le proprie competenze, le proprie capacità e quando si liberano le energie, la fantasia, la creatività delle persone, il potenziale inventivo dei cittadini il risultato non è mai scontato.

Le risposte ai problemi di interesse generale, le modalità di soddisfazione dei bisogni collettivi non saranno mai identiche a quelle che un solo soggetto, nel nostro caso l'amministrazione, sarebbe in grado di concepire e offrire se decidesse di continuare a lavorare da solo.

88. Cfr. C. Iaione, *La localizzazione delle infrastrutture localmente indesiderate: da soluzioni di government a soluzioni di governance*, in G. Arena, F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme. Il federalismo come metodo*, CEDAM, Padova 2011, pp. 203 ss.

La prima risorsa per i problemi della collettività è la collettività. Il tempo della delega non è finito, ma le istituzioni devono imparare a chiudere il cerchio della delega restituendo alle persone parte delle deleghe ricevute e mettendo le persone in condizione di dare risposte utilizzando le proprie capacità e sviluppandone di nuove.

I beni e le attività culturali intesi come beni comuni richiedono la collaborazione, l'alleanza, la cooperazione tra tutti i soggetti pubblici e privati, profit e non profit, organizzati e informali. Per realizzare questo obiettivo serve una strategia centrata sulla governance collaborativa della cultura. Una strategia diretta ad avviare una scrupolosa e complessa opera di implementazione dei principi di diritto e delle politiche pubbliche che a questo modello di amministrazione si ispirano.

Ci vogliono uffici e professionisti della collaborazione per rilanciare la cultura in Italia. La rilevanza costituzionale della cultura è sancita dall'art. 9 della Costituzione. La governance collaborativa della cultura non può che basarsi sulla attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, ultimo comma della Costituzione, alla cui stregua i poteri pubblici devono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento delle attività di interesse generale.

Peraltro, il patrimonio culturale e la sua protezione sono al centro dell'interesse della comunità internazionale, sin dalle prime forme di cooperazione multilaterale. La Convenzione universale dei diritti dell'uomo, già nel 1948, prevedeva tra i diritti del singolo quello di «prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità e a godere delle arti» (art. 27). Il patrimonio culturale si compone da una parte di beni materiali, dall'altra di una componente immateriale, che fa riferimento ai valori e all'identità culturale dei popoli. L'eredità culturale così intesa va incontro al crescente depauperamento, sia per la mancanza di risorse che per la progressiva erosione del tessuto sociale, dovuta ai fenomeni di globalizzazione e trasformazione sociale, come rilevato dalla Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (Parigi 2003), promossa dall'UNESCO e ratificata dall'Italia il 27 settembre 2007 con la legge n. 167. Tale Convenzione riconosce come patrimonio culturale immateriale «le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale» identificando la comunità e la partecipazione degli individui quale caratteristica intrinseca e parte necessaria per la determinazione del patrimonio immateriale.

Negli ultimi anni si è poi affermata l'idea che il diritto del singolo di fruire del patrimonio culturale debba trovare pieno completamento anche

attraverso il coinvolgimento di ogni individuo nella definizione del processo, e quindi delle attività, di gestione e conservazione dell'eredità culturale. In questa prospettiva s'inserisce la recente Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società (cosiddetta Convenzione di Faro del 27 ottobre 2005) firmata dall'Italia il 27 febbraio 2013. La Convenzione di Faro segna, dunque, un punto di svolta nella gestione dell'immensa e ricca eredità culturale di cui disponiamo: ratifica la volontà degli Stati di voler sostenere e promuovere politiche di governance integrata per l'amministrazione e la conservazione del patrimonio culturale. A tal fine si rende indispensabile l'apertura anche a soggetti ulteriori, rispetto alle istituzioni pubbliche, per cooperare e «sviluppare un quadro giuridico, finanziario e professionale che permetta l'azione congiunta di autorità pubbliche, esperti, proprietari, investitori, imprese, organizzazioni non governative e società civile» che acquisiscono così un ruolo pivotale. L'eredità culturale diventa così fattore di sviluppo sociale e politico ma anche economico. Infatti, uno degli obiettivi della Convenzione è anche quello di «utilizzare pienamente il potenziale dell'eredità culturale come fattore nello sviluppo economico sostenibile» degli Stati, i quali s'impegnano a «accrescere la consapevolezza del potenziale economico dell'eredità culturale e utilizzarlo».

In questa direzione va anche la legislazione nazionale laddove nell'articolo 2, comma 1, del D.Lgs. 155/2006, prevede che tra i beni e servizi di utilità sociale vi siano: «f) valorizzazione del patrimonio culturale, ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; g) turismo sociale, di cui all'articolo 7, comma 10, della legge 29 marzo 2001, n. 135, recante riforma della legislazione nazionale del turismo».

E lo stesso discorso vale per il Codice dei beni culturali e del paesaggio che all'art. 6, comma 3, stabilisce: «La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale» e all'art. 112, comma 8, stabilisce: «I soggetti pubblici interessati possono altresì stipulare apposite convenzioni con le associazioni culturali o di volontariato che svolgono attività di promozione e diffusione della conoscenza dei beni culturali».

Al fine di far penetrare in profondità nell'azione e nell'organizzazione amministrativa la cultura come bene comune si rendono necessari:

1. la definizione di metodi di ascolto, partecipazione e co-progettazione, nonché formule pattizie o istituzionali/organizzative specificamente pensate e costruite per realizzare la governance dei beni comuni e cioè l'instaurazione di forme di partenariato sostenibile, stabile e di lungo termine tra

l'amministrazione, la comunità, le associazioni, i cittadini, le scuole e università, le imprese;

2. l'elaborazione di uno strumento organico e coerente di riorganizzazione e comunicazione delle disposizioni normative orientate a valorizzare l'azione diretta dei cittadini e delle imprese dando certezze circa le modalità e le condizioni del ruolo svolto dal soggetto pubblico;
3. la formulazione di proposte per la riorganizzazione e il coordinamento delle strutture amministrative preposte alla cura delle attività e dei beni culturali e delle istituzioni culturali;
4. la definizione di strategie volte a favorire il coinvolgimento delle imprese e del terzo settore nella creazione di un ecosistema creativo e culturale, l'innovazione sociale e lo start-up di imprese innovative a vocazione culturale, l'impatto collettivo delle azioni filantropiche in campo culturale, la responsabilità sociale d'impresa intesa come responsabilità di territorio, il potenziamento della capacità di raccolta di finanziamenti europei, la digitalizzazione, l'apertura e la trasparenza dei processi amministrativi in campo culturale;
5. la predisposizione di strumenti di comunicazione istituzionale, progettazione europea e *fundraising* affinché la governance collaborativa della cultura possa diventare una politica pubblica strutturale, permanente e trasversale per la cura della cultura.

Alla luce di queste considerazioni, anche ai sensi della normativa richiamata, occorre istituire uffici o strutture preposti al conseguimento di due obiettivi specifici:

- approfondimenti normativi e analisi critica nella definizione degli indirizzi, delle strategie, delle direttive, dei meccanismi di coordinamento amministrativo interno ed esterno, degli strumenti economici e operativi volti ad attuare la governance collaborativa dei beni e delle attività culturali per realizzare il progetto di una cultura intesa come bene comune;
- identificazione di modelli organizzativi, operativi, decisionali, comunicativi e finanziari adeguati all'evoluzione del quadro normativo del diritto pubblico e delle politiche pubbliche, finalizzati al miglioramento del welfare urbano attraverso la cultura, a favorire l'innescò di processi di innovazione sociale e l'impiego sinergico delle risorse dell'amministrazione e della comunità per la cultura intesa come bene comune.

Parimenti, si rende necessario forgiare figure professionali in possesso della competenze, capacità e dell'esperienza, tecniche e gestionali, multidisciplinari e approfondite conoscenze giuridiche (in particolare diritto pubblico e amministrativo), di comunicazione istituzionale e capacità gestionali e tecniche, necessarie per la implementazione della governance dei beni comuni nel settore culturale.

## 2.7

## Il gradiente della sussidiarietà e della collaborazione civica

L'art. 118, ultimo comma della Costituzione è la disposizione costituzionale su cui può essere fondata un'azione riformatrice delle politiche organizzazioni pubbliche per adeguarle al cambio di paradigma sociale, economico e istituzionale che abbiamo appena illustrato. Esso richiede ai soggetti pubblici di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale. La maggiore o minore densità e quindi la diversa combinazione di uno di questi due ingredienti (il "favoriscono" e l'"autonoma iniziativa") può dar luogo a diverse miscele di sussidiarietà. Qual è la miscela più pura e cosa ne è delle altre?

I diversi fenomeni ricondotti di in volta in volta al principio di sussidiarietà vengono graduati in base alla loro "purezza".

Nel corso del tempo ci siamo imbattuti in diversi esempi, casi, interpretazioni e modelli attraverso i quali i cittadini dal basso hanno esercitato questa possibilità costituzionalmente riconosciuta di prendersi cura non più solo dei propri interessi privati, bensì anche di interessi della collettività e, dunque, dell'interesse generale. Il grado di coinvolgimento e le forme di intervento del pubblico che abbiamo registrato nella osservazione di questa realtà sono probabilmente idonee a fungere da setaccio per discernere le vere forme di sussidiarietà dalle false.

## 2.7.1. DEL "FAVORISCONO"

## OVVERO IL GRADIENTE DELLA SUSSIDIARIETÀ

Non tutte le ipotesi e interpretazioni in cui ci siamo imbattuti corrispondono allo stesso modo all'ideale di sussidiarietà orizzontale come libertà solidale e responsabile del cittadino che decide di allearsi con l'amministrazione per la cura dei beni comuni. Insomma non tutte corrispondono all'optimum sussidiario. Alcune però se ne allontanano più di altre. Ma tutte le diverse declinazioni di questa autonoma iniziativa civica possono essere collocate su un "gradiente" che chiameremo il "gradiente della sussidiarietà". Il concetto di gradiente si presta bene a esprimere l'operazione interpretativa che si cerca di compiere qui.

Questo concetto, secondo la definizione datane dalla Treccani, è idoneo a rappresentare la «variazione per unità di lunghezza che una grandezza subisce da un punto all'altro dello spazio lungo una certa direzione». In definitiva, si tratta di mettere le diverse ipotesi di iniziativa autonoma dei cittadini una accanto all'altra e così costruire una fenomenologia della

sussidiarietà. All'esito della costruzione di un gradiente della sussidiarietà potrebbe facilmente emergere la multiformità della sussidiarietà orizzontale. L'unità di lunghezza che determina la variazione e quindi il movimento lungo il gradiente è rappresentata dalla intensità del "favoriscono" in rapporto all'"autonoma iniziativa". Secondo questa ipotesi la sussidiarietà anziché costituire un *unicum* sempre uguale a se stesso, darebbe invece luogo a un *continuum* lungo il quale si manifestano diverse combinazioni dei due predetti fattori e quindi diversi gradi di sussidiarietà orizzontale. In altri termini i diversi fenomeni ricondotti di in volta in volta al principio di sussidiarietà vengono graduati in base alla loro "purezza" proprio come avviene per i diamanti. Il grado ottimale di sussidiarietà individuerrebbe esempi di "sussidiarietà flawless", cioè cristallina, purissima, priva di inclusioni interne visibili a occhio nudo. A un grado di sussidiarietà sub-ottimale corrisponderebbero casi di sussidiarietà debole caratterizzati da inclusioni interne benché non visibili a occhio nudo. E, infine, a un grado minimo o inesistente di sussidiarietà quei casi di pseudo-sussidiarietà, contrabbandati come sussidiarietà, e che in realtà presentano profonde inclusioni interne visibili anche a occhio nudo che ne minano irrimediabilmente la genuinità. Vediamo in che modo tutto questo discorso trova corrispondenza nella realtà fenomenologica.

### 2.7.2. IL GRADO OTTIMALE DI SUSSIDIARIETÀ

L'optimum della sussidiarietà si raggiunge laddove il mix tra il favoriscono e l'autonoma iniziativa dei cittadini è perfettamente bilanciato. In questa ipotesi ricadono la maggior parte dei fenomeni e modelli studiati e analizzati fin qui<sup>89</sup>. L'alleanza tra istituzioni (politica e amministrazione) e cittadini per la cura dei beni comuni – preceduta da un dialogo effettivo, da uno scambio partecipativo-deliberativo tra i diversi poli di un modo di amministrare relazionale, paritario, pluralista e accompagnata da (o sfociante in) un processo di capacitazione di chi partecipa all'esercizio di sussidiarietà – è il *proprium* della vera sussidiarietà. La sussidiarietà ottima appunto.

### 2.7.3. IL GRADO SUB-OTTIMALE DI SUSSIDIARIETÀ

La versione riduzionistica della sussidiarietà non è quella maggiormente corrispondente allo spirito della disposizione costituzionale<sup>90</sup>. Non si può dire che vi sia sussidiarietà piena, ottimale tutte le volte che il pubblico la-

89. Cfr. Iaione, *Città e beni comuni*, cit.

90. Cfr. G. Arena, *Di quale sussidiarietà stiamo parlando?*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 7 luglio 2008.

scia uno spazio al privato e semplicemente perché il pubblico delega a un privato – in genere professionalmente attrezzato benché spesso animato da motivazioni non profit –, l’assolvimento di una funzione pubblica o l’erogazione di un servizio pubblico ai cittadini. Proprio perché manca quel dialogo preventivo e sicuramente non vi è l’effetto di capacitazione. E molto spesso perché si maschera dietro questo processo di ritrazione del pubblico un fenomeno di esternalizzazione di compiti pubblici e quindi di abdicazione a responsabilità pubbliche da parte di qualche soggetto pubblico oppure di pressione per la spoliazione-accaparramento di prerogative pubbliche, ruoli pubblici da parte di soggetti privati. Ma se questo “far largo al privato” avviene in un’ottica partenariale senza allora intenti abdicativi o predatori, con uno spirito di collaborazione e condivisione tra Stato e comunità dell’onere di dare risposte alle esigenze collettive, con metodi partecipativi e tecniche capacitanti forse, benché non si tratti del grado ottimo della sussidiarietà, possiamo affermare che ci si continua a muovere nell’ambito di forme di sussidiarietà degne di questo *nomen*, e dunque siamo pur sempre in presenza di una forma di esercizio di quella capacità giuridica speciale di esercitare una funzione pubblica ovvero di prendersi cura dell’interesse generale riconosciuta ai cittadini dall’art. 118, comma 4 della Costituzione.

In maniera esattamente speculare, ogni volta che il pubblico si attende una collaborazione dal cittadino, la pretende in qualche modo o addirittura la impone, ci troviamo di fronte a situazioni di sussidiarietà sub-ottimale. Perché come abbiamo imparato la sussidiarietà è anzitutto una libertà solidale e responsabile. Si tratta di un grado di sussidiarietà fortemente caratterizzato dalla presenza del pubblico, cioè del favoriscono. Si potrebbe dire che è un modo di favorire la sussidiarietà orizzontale anche l’obbligare il cittadino a prendere l’iniziativa di cura dell’interesse generale. Certo si potrebbe obiettare che l’iniziativa civica non è più tanto autonoma, anche se si possono immaginare schemi regolatori, dunque obbligatori, che fanno leva sulla condivisione delle responsabilità tra istituzioni e cittadini e dunque sui comportamenti individuali con l’obiettivo di creare “automatismi civici” che in questo modo rendono inconsapevolmente autonomo il “gesto” di tutela dell’interesse generale (es.: raccolta differenziata e mobilità sostenibile). Questo tipo di sussidiarietà può mirare a dar vita a usi civici quotidiani (es.: sussidiarietà quotidiana) oppure fondare doveri civici – ricadenti probabilmente nell’alveo del *genus* dei doveri pubblici – che chiamano il cittadino a contribuire al benessere della collettività attraverso lo svolgimento di attività originanti o rientranti nella proprietà privata, per esempio attraverso la eliminazione o mitigazione delle esternalità negative prodotte da proprie attività oppure mettendo il proprio tempo o le proprie risorse al servizio

dell'interesse generale per curare ciascuno un pezzetto dello spazio pubblico (es.: l'obbligo per il proprietario di spalare la neve contenuto in quasi tutti i regolamenti di polizia urbana). Siffatti strumenti giuridici servono a nutrire quella responsabilità sociale individuale che è alla base della "sussidiarietà ottima" e che questo tipo di sussidiarietà sub-ottimale condivide con la prima.

#### 2.7.4. IL GRADO ZERO DELLA SUSSIDIARIETÀ

Il grado zero della sussidiarietà si tocca in presenza di forme di "privatismo sussidiario". È l'ideologia della liberalizzazione spinta fino alle sue estreme conseguenze. Si fa del tutto a meno di un governo pubblico e partecipato della cosa pubblica. Trasformiamo il governo pubblico in governo privato. Alcuni ad esempio propongono qualcosa di molto simile alla creazione di piccole enclaves autogestite all'interno delle città<sup>91</sup> o addirittura di privatizzare *tout court* intere città e paesi. In altri ordinamenti vengono definite *gated communities* ("città recintate"). Ma, comunque le si voglia definire, ci troviamo di fronte a vere e proprie "città privatizzate". E così anziché avere un'autorità pubblica democraticamente eletta e soggetta al principio di legalità e a tutte le altre garanzie che il diritto pubblico appresta, si sminuzzano le città, gli spazi e i servizi urbani in tanti piccoli recinti condominiali governati da autorità e regole privatistiche che riducono il cittadino a mero condomino e misurano la sua influenza in base alla sua capacità reddituale. Qui come in tutti i casi in cui c'è solo autonoma iniziativa dei cittadini, che scientemente escludono fin da principio la possibilità di interlocuzione con le istituzioni pubbliche, non si può parlare affatto di sussidiarietà. È una forma di autogoverno che a volte esclude del tutto la relazione con l'ordinamento generale e quasi sempre riduce al minimo l'integrazione con la comunità generale.

In maniera esattamente speculare, si collocano al grado zero quelle ipotesi, sempre più frequenti in cui i poteri pubblici, trattano i cittadini come propri operai o finanziatori. Ne è un esempio il cosiddetto piano-neve del Comune di Roma oppure gli innumerevoli casi in cui nelle scuole mancano carta igienica o altri generi di prima necessità come gesso, libri, soldi per i viaggi e corsi speciali ecc. Qui i soggetti pubblici non sono in grado di elaborare una risposta amministrativa alle esigenze della collettività per insipienza, per carenza di fondi, perché si è deciso in passato di

<sup>91</sup> S. Montefiori, *Filo spinato e guardie, ecco il "ghetto" dorato dei miliardari parigini. Villa Montmorency, il quartiere residenziale a più alta densità di super ricchi della capitale, dove nessuno può entrare*, in "Corriere della Sera", 31 gennaio 2012.

dismettere tutti gli strumenti e l'apparato organizzativo necessario a far fronte all'eventuale emergenza o esigenza collettiva. I cittadini sono quindi cortesemente pregati di tappare i buchi dell'amministrazione e sopprimere alle carenze organizzative o finanziarie della stessa. E quindi nel caso della nevicata romana sono stati invitati a recarsi (loro) in 4 punti di raccolta a prendere le pale per andare a spalare la neve ovunque essi potessero oppure nel caso di molte scuole i genitori sono costretti a mettere negli zaini dei propri pargoli oltre alla merenda anche un rotolo di carta igienica e qualche volta anche un rotolo di euro per pagare servizi o costi che la scuola non è più in grado di sostenere. Qui il mix è totalmente sbilanciato a favore dei soggetti pubblici che non fanno nulla e pretendono di sfruttare il cittadino per far fronte a esigenze per le quali dovrebbero bastare le "imposizioni patrimoniali" di cui all'art. 23 della Costituzione, cioè le tasse quell'oggetto sconosciuto per molti cittadini italiani e anche per molte istituzioni.

## 2.8

### Finanza sociale per i beni comuni

I beni comuni sono a rischio non solo di tragedia, depauperamento, ma soprattutto di dismissione, privatizzazione o finanziarizzazione. Occorre elaborare nuove e più sofisticate strategie per finanziarne la preservazione, cura, rigenerazione, produzione o riproduzione. Periodicamente le leggi di stabilità degli ultimi anni, come quella del 2012, hanno contemplato programmi massicci di dismissione di proprietà pubbliche. Negli ultimi anni lo Stato ha varato programmi di dismissione di palazzi, caserme e carceri che, se riqualificati, potrebbero essere utilizzati per risolvere, ad esempio, il problema delle classi-pollaio<sup>92</sup> oppure per rinnovare il fatiscente patrimonio edilizio scolastico<sup>93</sup>. Più di recente a rischiare di essere svendute sono state anche le terre agricole pubbliche, terre coperte da varie forme di usi civici o diritti di proprietà collettiva. Posto che nessuno esclude la necessità di garantire nuove forme di accesso e uso di questi beni comuni per favorire l'in-

92. Sul problema il giudice amministrativo si è più volte pronunciato e la questione ha anche guadagnato i "favori" della cronaca. Cfr. S. Intravaia, *Classi-pollaio, ultimatum del Tar "Il ministero presenti il piano"*, in Repubblica.it, 31 luglio 2011. Tra le tante pronunce si veda la sentenza del TAR Sicilia n. 2250 del 2014.

93. Legambiente, *Ecosistema scuola. XII rapporto di Legambiente sulla qualità dell'edilizia scolastica, delle strutture e dei servizi*, in [http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/ecosistemascuola\\_2011.pdf](http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/ecosistemascuola_2011.pdf).

clusione sociale, in particolare a giovani, perché lo Stato decide di spogliarsi in via definitiva della titolarità di questi beni? E se lo fa cosa impedisce ai cittadini di riaffermare la proprietà comune acquistandoli e sottraendoli alle decisioni poco lungimiranti di burocrazie politiche e amministrative che spesso non sono in sintonia con i desiderata dei soggetti che dovrebbero rappresentare o servire?

La Dichiarazione d'indipendenza degli Stati Uniti d'America si apre con un inno a diritti inalienabili quali la vita, la libertà e il perseguimento della felicità. E la ragion d'essere dei governi istituiti tra gli uomini che dal consenso dei governati traggono la propria legittimazione deve essere proprio quella di assicurare questi diritti. Ora, secondo i padri fondatori americani, «quando un qualsiasi sistema di governo diventa distruttivo di questi fini, è diritto del popolo di alterarlo o di abolirlo e di istituire un nuovo governo [...] organizzandone i poteri in una forma tale che gli sembri la più adeguata per garantire la propria sicurezza e la propria felicità. [...] Ma quando una lunga serie di abusi e usurpazioni, che perseguono invariabilmente il medesimo obiettivo, manifesta il disegno di ridurli sotto un assoluto dispotismo, allora è loro diritto, è loro dovere rovesciare un simile governo e fornire nuove garanzie per la loro futura sicurezza».

In parole semplici, se qualcosa non funziona, coloro i quali hanno la capacità di agire hanno anche la responsabilità di agire. Ma questa non è l'essenza della sussidiarietà orizzontale o circolare e, ancora di più, del principio generale della collaborazione civica?

### 2.8.1. GENERAZIONI FUTURE E NUOVO CAPITALISMO

Non si tratta di fare la rivoluzione, più semplicemente di pensare a forme di innovazione sociale e pubblica, cioè nuove soluzioni organizzative delle strutture sociali o strumenti di azione per la tutela dell'interesse generale che siano in grado di realizzare quei tre obiettivi inalienabili della vita, libertà e felicità. E incombe anzitutto sui cittadini capaci e responsabili il compito di rimboccarsi le maniche ed escogitare quelle "nuove garanzie" in grado di assicurare la "futura sicurezza" dei beni comuni. Anche perché questa generazione di cittadini lo deve alle prossime generazioni di cittadini. A dispetto di chi temporaneamente le governa oggi o temporaneamente le governerà domani. Questa responsabilità incombe sulla presente generazione di cittadini in maniera tanto più pressante ogni volta che coloro ai quali viene temporaneamente affidato l'incarico fiduciario di prendere decisioni che riguardano i beni comuni, assumono decisioni potenzialmente idonee a pregiudicare la futura sopravvivenza e conservazione dei beni comuni stessi.

Questa esigenza è tanto più urgente oggi che, sotto la spinta di una agenda economica improntata ancora ai canoni di una forma agonizzante di capitalismo finanziario, i beni comuni sono il primo obiettivo di *lobbies* in cerca di nuovi spazi per estrarre le rendite necessarie a conservare e incrementare le proprie posizioni di vantaggio nella società e nell'economia. In presenza di governi o amministrazioni neghittose o, peggio ancora, conniventi i cittadini devono allora attrezzarsi per organizzare una autodifesa dei beni comuni e resistere almeno fino a quando non ci sarà piena consapevolezza della necessità di aggiornare il modello di capitalismo che ha condotto al disastro finanziario degli anni 2008-2011. Questa consapevolezza altrove più che nel nostro paese è ormai in uno stadio avanzato di elaborazione e presto si compirà il processo di formazione di un nuovo paradigma economico. Quello di un capitalismo maggiormente rispettoso dei beni comuni perché fondato su una logica collaborativa<sup>94</sup> e sul valore condiviso<sup>95</sup> come scopo ultimo di qualsiasi intrapresa economica. Il valore condiviso non esclude lo scopo di breve termine della remunerazione del capitale investito, ma racchiude in sé anche il perseguimento di obiettivi di lungo termine nell'interesse generale. Nella consapevolezza che non può esistere valore economico, se non attraverso la creazione di valore anche per la società, affrontando i suoi bisogni e le sue sfide.

#### 2.8.2. CITTADINI SEMPLICI E FINANZA DI COMUNITÀ O CROWDFINANCE

Allora come organizziamo strategie di finanza collettiva, di comunità, di massa (es.: *crowdfinance*) per elaborare una risposta alternativa alla mera dismissione dei beni comuni? Chi sono questi cittadini capaci e responsabili?

All'indomani del primo quasi-default greco qualcuno ha proposto di mettere in vendita il Partenone, o meglio di utilizzare i beni comuni greci come garanzia per i prestiti di cui necessitava lo Stato greco. E la Finlandia<sup>96</sup> è stata tra i primi Stati a dimostrarsi disponibile a fare credito alla Grecia in cambio di questa garanzia. Ma qualcun altro, Claudia Bettiol, una semplice

94. Cfr. J. Rifkin, *The Third Industrial Revolution*, in [http://www.huffingtonpost.com/jeremy-rifkin/the-third-industrial-revo\\_b\\_981168.html](http://www.huffingtonpost.com/jeremy-rifkin/the-third-industrial-revo_b_981168.html).

95. La teoria della creazione di valore condiviso è stata elaborata da Cramer e Porter: M. Porter, M. R. Cramer, *Creating Shared Value*, in "Harvard Business Review", January 2011, disponibile su: <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value> <http://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value>.

96. *Nuovi aiuti alla Grecia? La Finlandia chiede il Partenone come garanzia*, in <http://www.ilsole24ore.com/>, 21 luglio 2011.

cittadina italiana, a dimostrazione che certi beni comuni sono globali, ha pensato che se in Finlandia c'è chi è disposto a comprarsi il Partenone, allora questo vuol dire che si può costruire su di esso un business sostenibile e soprattutto rispettoso della sua vocazione di bene comune dell'umanità. E se questo è vero perché non possono essere gli stessi cittadini greci e magari tutti i cittadini europei a comprarsi i beni comuni greci investendo con l'ottica di proteggere questo bene comune globale ed eventualmente avere un ritorno minimo sul proprio investimento? E così una donna italiana tenace e visionaria<sup>97</sup> ha messo in piedi una campagna per fronteggiare la svendita dei beni comuni europei. La campagna si chiamava European Common Goods<sup>98</sup>. Si è cercato di mettere insieme le risorse per prevenire ed eventualmente fronteggiare eventuali programmi globali di svendita e privatizzazione di beni comuni europei.

L'obiettivo originario era quello di intervenire per salvaguardare i beni comuni greci. Ma forse non è il caso di guardare troppo lontano dal recinto di casa nostra. Perché grazie alla crisi di fiducia nel sistema Italia generata dalle dimensioni del debito pubblico italiano e dall'instabilità del quadro politico italiano, i beni comuni sono stati sotto assedio anche nel nostro Paese. E così sono spuntati nuovi Quintino Sella, che da sempre crescono e prosperano in Italia. Con la legge di stabilità 2012, infatti, sono stati praticamente immessi sul mercato 338.000 ettari di terreni agricoli di proprietà pubblica che avrebbero dovuto fruttare alle casse pubbliche oltre 6 miliardi di euro. L'operazione di dimissione veniva accompagnata dalla carota dell'affidamento a giovani imprenditori agricoli. Ma basta leggere il paragrafo successivo e ci si avvede che si è instaurata una deriva pericolosa perché la stessa legge contemplava la possibilità che entro cinque anni dalla vendita potessero determinarsi le condizioni per un cambio di destinazione urbanistica del bene. Lo Stato si premurava di conservare la chance di tesaurizzare l'eventuale incremento di valore rispetto al prezzo di vendita come terreno agricolo (si veda l'articolo 7 della legge 12 novembre 2011, n. 183). Il programma di dimissione di beni pubblici è in realtà ben più ampio secondo quanto dispone l'articolo 6 della medesima legge. Ma la dimissione dei terreni agricoli sorprende per le modalità e soprattutto perché venne lanciata in un momento nel quale anche nel G20 si discuteva della necessità di investire di più sullo sviluppo agricolo grazie al rapporto della Gates Foundation<sup>99</sup>.

97. M. Buono, *La Grecia? Compriamocela noi! La proposta di un ingegnere italiano per un'Europa dei beni comuni*, in Corriere.it, 11 novembre 2011.

98. Disponibile su: <http://www.europeancommongoods.org/ita.php>.

99. Il rapporto della Fondazione Gates (Bill & Melinda Gates Foundation) è disponibile su: <http://www.gatesfoundation.org/what-we-do>.

Non sono certo sufficienti o credibili appelli ideologici alle o contro le istituzioni affinché non svendano i beni comuni<sup>100</sup>. Occorrono piani di sviluppo e di investimento di comunità credibili, e dunque ben strutturati finanziariamente e tecnicamente, solidi dal punto di vista economico, accompagnati e presidiati tecnicamente. La cosa è fattibile. Lo dimostra il fatto che gli italiani sono sensibili quando si tratta di proteggere la sicurezza economica e dei beni comuni del paese. L'iniziativa di European Common Goods rappresenta un prototipo interessante. Altro prototipo interessante è rappresentato dal BTP day tenutosi il 28 novembre 2011 nel pieno della crisi finanziaria che attraversò l'Italia prima della instaurazione del governo tecnico di Mario Monti<sup>101</sup>. La giornata senza commissioni istituita dall'ABI a favore dei risparmiatori intenzionati ad acquistare titoli di Stato. Gli acquisti di titoli di Stato sono raddoppiati. E questa iniziativa è stata lanciata da Giuliano Melani<sup>102</sup>, un altro semplice cittadino che ha deciso di comprare una pagina sui maggiori quotidiani e chiedere ai propri connazionali di investire sul proprio paese per difenderlo dalle distorsioni del sistema finanziario. Un secondo BTP day si tenne il 12 dicembre 2011.

### 2.8.3. GRUPPI DI ACQUISTO CIVICO DEI BENI COMUNI

Ora, nulla esclude che la medesima logica che anima European Common Goods e il BTP day possano applicarsi per elaborare una strategia alternativa ai o integrativa dei meri programmi di dismissione dei beni comuni. Del resto, negli USA<sup>103</sup> a metà degli anni Novanta alcuni ambientalisti e alcune agenzie federali e statali hanno per esempio cominciato ad acquistare i permessi federali di pascolo dai *ranchers*. L'acquisto ha permesso agli ambientalisti e alle agenzie di sottrarre al bestiame terre agricole pubbliche ecologicamente molto importanti, compensare i *ranchers* e raggiungere que-

100. U. Mattei, *Non svendere il patrimonio pubblico*, in Corriere.it, 22 novembre 2011. Sul saccheggio dei beni comuni cfr. U. Mattei, L. Nader, *Plunder: When the Rule of Law is Illegal*, Wiley-Blackwell, Hoboken (NJ) 2008.

101. Nel corso del BTP day sono stati scambiati titoli di Stato per 2,7 miliardi di euro. Ben 2,6 miliardi sono stati titoli italiani. Borsa Italiana ha aderito all'iniziativa proposta lanciato dall'imprenditore Giuliano Melani e promossa da ABI (Associazione bancaria italiana) e dai principali istituti bancari del paese, non applicando per la giornata odierna alle banche e agli intermediari partecipanti al BTP day alcuna commissione di negoziazione. Disponibile su: [http://www.repubblica.it/economia/2011/11/28/news/btp\\_forti\\_scambi\\_sul\\_mercato\\_italiano-25751232/](http://www.repubblica.it/economia/2011/11/28/news/btp_forti_scambi_sul_mercato_italiano-25751232/).

102. P. Pica, *Acquista una pagina sul "Corriere": «Italiani, compriamoci il debito!»*. *L'appello a pagamento di un cinquantenne di Pistoia: "Acquistare Btp e Bot l'unico modo per tornare grandi"*, in "Corriere della Sera", 4 novembre 2011.

103. Disponibile su: <http://www.law.georgetown.edu/>.

sto risultato ottimale per tutti senza i costi di un contenzioso. Che in Italia sarebbero altrettanto proibitivi e considerando la scarsa indipendenza dei giudici amministrativi italiani anche di dubbia riuscita. L'acquisto civico dei beni comuni per proteggere l'ambiente o altri valori condivisi e sottrarli alla ferree regole del capitalismo vecchio stampo. E, in fondo, anche in Italia esistono pratiche assimilabili. FAI<sup>104</sup>, Italia Nostra<sup>105</sup>, Legambiente<sup>106</sup> e WWF<sup>107</sup> periodicamente investono nell'acquisto o nell'assunzione della gestione di aree naturali a rischio. Anche la Human Foundation ha individuato strategie molto innovative e interessanti per far decollare la finanza sociale nel nostro Paese<sup>108</sup>.

Quindi bisogna tenere gli occhi ben aperti. L'assenza di controllo diffuso, distribuito, civico è stata una caratteristica che ha indebitato il nostro Paese. Spetta, anche e soprattutto, ai cittadini attivi e alle loro organizzazioni (come Cittadinanza attiva), alla comunità in tutte le sue articolazioni, ai quattro attori dello Stato-comunità nella governance collaborativa restare vigili e mettere in campo alla bisogna gli strumenti e le risorse per preservare i beni comuni da decisioni con lo sguardo al breve termine. Bisogna, in definitiva, attrezzarsi per tempo con soluzioni innovative che potrebbero rientrare tra quelle "garanzie nuove" che i padri fondatori americani incitavano i cittadini a escogitare, pur in contrasto con la volontà dei governanti pro tempore, per assicurare la "futura sicurezza" dei beni comuni. Perché, come si diceva, c'è anche da assolvere una responsabilità intergenerazionale ormai riconosciuta anche a livello internazionale<sup>109</sup>, oltre che negli articoli 2, 9, 67 e 98 della nostra Carta costituzionale<sup>110</sup>.

104. Il FAI ha assunto in gestione diversi beni culturali nel nostro paese come castelli, complessi monasteriali, giardini e luoghi di natura, ville e case d'arte. La relativa mappa è disponibile su: <http://www.fondoambiente.it/beni/Index.aspx>.

105. Italia Nostra ha preso in gestione una serie di beni naturali, dall'antica quercia della Val Menaggio alla riserva dell'Imera in Sicilia. La lista dei beni è disponibile su: [http://www.italianostra.org/?page\\_id=51](http://www.italianostra.org/?page_id=51).

106. Legambiente si impegna da molti anni nella cura di "oasi verdi". Informazioni sui progetti sono disponibili su: <http://www.legambiente.it/>.

107. Cfr. <http://www.wwf.it/>.

108. Human Foundation, *La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia*, 2014, disponibile in <http://www.humanfoundation.it/ita/il-nostro-lavoro/pubblicazioni/2-la-finanza-che-include-gli-investimenti-ad-impatto-sociale-per-una-nuova-economia/file.html>.

109. Cfr. Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future, disponibile su: [http://www.centrodirittumani.unipd.it/profili/du\\_16\\_9\\_gooooooooa.pdf](http://www.centrodirittumani.unipd.it/profili/du_16_9_gooooooooa.pdf).

110. Cfr. R. Bifulco, *Diritti e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano 2008.

## 2.9

Un politecnico per i beni comuni  
e la collaborazione civica

Il tema richiede dunque un cambiamento culturale nell'amministrazione della cosa pubblica e implica il passaggio da logiche di *government* centrate sul paradigma bipolare a logiche di *governance*<sup>111</sup> centrate sul "paradigma sussidiario"<sup>112</sup>. E servirà pure un cambiamento di approccio metodologico, da teorico a sperimentale<sup>113</sup>. Il salto culturale richiesto dai beni comuni rende evidente la necessità di mettere in campo iniziative di vario tipo per convincere, formare, accompagnare e assistere le amministrazioni pubbliche e i loro funzionari nell'applicazione concreta dei modelli di amministrazione e *governance* dei beni comuni. Solo così sarà possibile favorire l'ampia diffusione del paradigma collaborativo, nell'ambito del quale le già diffuse pratiche di cura civica dei beni comuni si iscrivono.

In altri termini, per favorire la diffusione di una cultura della *governance* dei beni comuni occorre ripartire dalla leva della "comunicazione istituzionale", intesa come politica pubblica centrata, per un verso, sulla "messa in comune" di una visione del mondo e, per altro verso, sul governo delle reti<sup>114</sup> e sulla valorizzazione delle energie presenti nella società. La proposta richiede l'istituzione di una unità di innovazione sociale e pubblica all'interno di ogni città e di ciascuna amministrazione, prevalentemente quelle locali, nonché la creazione di un politecnico dei beni comuni, uno spazio di *co-working* per l'economia collaborativa, una palestra di collaborazione civica per rigenerare i beni comuni urbani, un hub per disegnare politiche di welfare collaborativo. In definitiva, si tratta di istituire "laboratori di *governance*

111. Al contrario delle tecniche di *government*, quelle di *governance* sono caratterizzate da paritarietà, orizzontalità e apertura verso le comunità territoriali, la società civile, il settore privato e fanno perno sulla collaborazione tra i diversi attori (istituzionali, sociali e imprenditoriali) per creare forme di partenariato dedicate alla realizzazione condivisa di scopi di interesse generale. La strategia cui risponde lo strumento partenariale è proprio quello di abbandonare la logica della contrapposizione tra interesse pubblico e interesse privato, tra interessi statali e interessi locali, per creare una rete di alleanze attorno alla scelta pubblica, in una parola di applicare i principi e le tecniche della *governance* al tema dei beni comuni. Cfr. M. R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, il Mulino, Bologna 2010, pp. 149 ss.; nonché C. Iaione, *La localizzazione delle infrastrutture localmente indesiderate: da soluzioni di *government* a soluzioni di *governance**, in G. Arena, F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo*, CEDAM, Padova 2011, pp. 203 ss.

112. Arena, *Cittadini attivi*, cit. p. 6.

113. Cfr. M. C. Dorf, C. F. Sabel, *A Constitution of Democratic Experimentalism*, in "Columbia Law Review", 2, 1998, p. 267.

114. G. Arena, *Costruire reti di sussidiarietà*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 15 gennaio 2013.

ce, collaborazione, cooperazione” nei quali le amministrazioni pubbliche, in particolare quelle locali, intenzionate ad adottare tecniche di governance dei beni comuni possano distillare forme, strumenti, strategie di innovazione pubblica e sociale e consentire ai propri funzionari di svolgere attività di “ricerca-azione” e “formazione-intervento” basate sull’alternanza aula-campo per costruire progetti sperimentali collaborativi e patti di collaborazione con la comunità in tutte le sue articolazioni (cittadini attivi e innovatori sociali, imprese responsabili, scuole e università impegnate, soggetti del terzo settore e organizzazioni sindacali; si potrebbero chiamare “LabGov” [laboratori di governance] o “ColLab” [collaboration labs]). Si tratta di una tipologia di formazione che punta sulla combinazione fra: *a*) erogazione, anche in via telematica, di momenti di aula di altissimo livello professionale e taglio tecnico-operativo; *b*) affiancamento nella progettazione e sperimentazione concreta dei modelli di governance dei beni comuni; *c*) successiva elaborazione e diffusione dei risultati delle attività, ricerche e analisi condotte nell’ambito di tali sperimentazioni.

Parallelamente si dovrebbe giungere alla costituzione di un centro nazionale di competenze e servizi a supporto dei soggetti, *in primis* le amministrazioni locali, che volessero sperimentare, attuare, sviluppare esperienze di collaborazione civica e governance dei beni comuni<sup>115</sup>. Si tratta di costituire una “struttura di facilitazione per i beni comuni”, un’istituzione di comunità e quindi non profit che assuma il compito di svolgere una funzione di promozione e sostegno, rivolta principalmente alle pubbliche amministrazioni e aperta agli altri quattro attori della governance collaborativa, per la realizzazione di esperienze di governance dei beni comuni. L’obiettivo consiste nello svolgere un’opera di disseminazione culturale nella società e soprattutto all’interno delle amministrazioni per elevarne e rafforzarne le competenze generali in vista del coinvolgimento dei cittadini attivi o innovatori sociali, delle imprese responsabili, delle università e scuole “creative”, dei soggetti del terzo settore e delle organizzazioni della società civile come le organizzazioni sindacali che decidono di reinvestire sulla propria vocazione originaria di organizzazioni di interesse generale, nella realizzazione, manutenzione, gestione, rigenerazione e finanziamento dei beni comuni.

L’iniziativa della creazione di una struttura di facilitazione dovrebbe essere assunta a livello nazionale da un soggetto istituzionale, preferibilmente con il sostegno finanziario privato, assecondando così in pieno lo spirito

<sup>115</sup>. Idea già avanzata in R. Cori, C. Giorgiantonio, C. Iaione (a cura di), *La comunicazione istituzionale per il PPP*, in *Infrastrutture e competitività 2013. 4 nodi strategici*, Roma 2013, p. 256.

della governance collaborativa. Gli interlocutori principali della struttura di facilitazione dovranno essere, per un verso, le amministrazioni statali, regionali, locali o le loro aggregazioni. E, per altro verso, i cittadini e gli operatori impegnati quotidianamente nella trincea della ricerca di soluzioni condivise o della fattibilità economico-finanziaria, elementi oramai inscindibili per garantire la sopravvivenza e la cura dei beni comuni.

L'obiettivo principale della struttura di facilitazione dovrebbe essere quello di favorire il dialogo, lo scambio di competenze, informazioni ed esperienze tra tutti i soggetti interessati alla creazione di una concreta partnership tra istituzioni e comunità per la protezione, il recupero, la manutenzione e la gestione dei beni comuni.

Oltre alle tradizionali attività formative di tipo frontale, la struttura di facilitazione dovrebbe essere, poi, lo strumento che mette le amministrazioni interessate in condizione di conoscere e scambiare buone pratiche con altre amministrazioni. Inoltre, alla struttura di facilitazione le amministrazioni locali potrebbero ricorrere per ottenere l'assistenza necessaria da parte di docenti-tutor, che affianchino i partecipanti alle attività formative nella sperimentazione sul campo delle forme e degli strumenti di governance, così testando le competenze acquisite nell'ambito della formazione.

In altri termini, non si deve trattare di una mera formazione frontale e in aula. La "formazione-intervento" qui immaginata presuppone un'offerta formativa basata su un «affiancamento concreto alla quotidianità dei processi e in vista della soluzione di precisi bisogni della singola amministrazione»<sup>116</sup>. Gli operatori pubblici verrebbero preparati non solo a "pensare" teoricamente o sulla carta operazioni di governance dei beni comuni, ma anche ad "agire" come operatori professionali della governance dei beni comuni, capaci di essere controparte pubblica tecnicamente attrezzata a stare in una relazione partenariale con una controparte privata; a porsi in relazione con tutti i livelli istituzionali; a costruire relazioni e tenere insieme reti di alleanze tra istituzioni e società civile.

In più, l'opera di accompagnamento formativo e culturale non dovrebbe terminare nella fase di erogazione della formazione-intervento. Essa dovrebbe essere continua. Una delle principali attività di disseminazione culturale del modello consisterebbe, infatti, nell'elaborazione, a partire dalle criticità riscontrate nell'ambito delle attività formative e sperimentali, di Manuali di istruzioni per applicare le riforme e seguire la costante evoluzione degli strumenti tecnici, giuridici ed economico-finanziari che caratterizzano la governance dei beni comuni.

<sup>116</sup> G. Vetrutto, *Per una nuova professione pubblica: il broker istituzionale*, in "Risorse umane", 2009, p. 19.

Sulla base delle criticità emergenti nell'ambito della collaborazione che si viene a instaurare tra docenti-tutor e partecipanti alle attività di formazione e sperimentazione, si tratta di elaborare materiali che fungano da linee-guida applicative di quanto illustrato. Dovrebbero essere come delle “cassette degli attrezzi”, con dentro gli strumenti necessari per impostare, costruire e replicare un progetto di governance dei beni comuni, con istruzioni pratiche, strategie, passaggi-chiave, metodi e strumenti necessari per la pronta operatività (es.: raccolte normative, protocolli d'intesa, patti parasociali, modelli di piani economico-finanziari, regolamenti ecc.) e individuazione delle criticità riscontrate e delle risorse messe in campo per affrontarle, delle soluzioni amministrative applicate e dei risultati conseguiti.

A valle dell'elaborazione delle “cassette degli attrezzi” si dovrebbero, poi, apprestare tutte le azioni e misure organizzative necessarie per sostenere i dipendenti pubblici nell'uso quotidiano delle “cassette degli attrezzi”, contemplando la possibilità di un'assistenza e di un tutoraggio continui, anche a distanza, nello sviluppo e nell'implementazione costante delle pratiche di governance. L'affiancamento continuo serve, per un verso, a incoraggiare l'operatore amministrativo e puntellare le sue motivazioni nella gestione di un progetto di governance dei beni comuni. E per altro verso a perfezionare le “cassette degli attrezzi” aggiornandole costantemente alla varietà di problematiche e circostanze che la prassi amministrativa e di mercato propone.

In sintesi, il ciclo delle attività della struttura di facilitazione per i beni comuni sarebbe continuo e si articolerebbe in tre fasi. La prima avrebbe a oggetto il percorso formativo tradizionale, anche attraverso modalità di e-learning. Il secondo passaggio consisterebbe nella sperimentazione sul campo dei modelli di governance dei beni comuni, realizzando con i partecipanti al percorso formativo, e – quindi – con le amministrazioni di appartenenza, casi-pilota, cantieri di sperimentazione che fungano da “laboratori di governance dei beni comuni”.

La terza fase, invece, dovrebbe essere dedicata all'elaborazione dei “Manuali di istruzioni” e all'assistenza e affiancamento permanenti e continui da parte della *struttura di facilitazione* nell'uso dei “Manuali”. Si tratta di far sedimentare la cultura della governance nella cura dei beni comuni e nei processi decisionali a essi relativi, sostenendo i dipendenti pubblici nell'attuazione quotidiana delle riforme e nella risoluzione delle problematiche emergenti nell'ambito di un progetto di governance dei beni comuni. Successivamente, per favorirne l'applicazione su larga scala, il consolidamento dei risultati della formazione-intervento potrebbe passare attraverso la modellizzazione delle migliori soluzioni realizzate su scala nazionale applicando i principi e i modelli della governance dei beni comuni.

Abbiamo già cominciato a sperimentare le idee e le proposte avanzate qui in alcune scuole e università e in alcune città e territori. Le porte sono aperte a tutti coloro i quali vorranno contribuire alla narrazione di questa bella storia, una storia che non dovrebbe mai vedere la parola “fine”, proprio perché è di beni comuni che stiamo parlando, cioè del futuro di tutti.