

Riflessioni ed esperienze
sul progetto territorialista

Politiche della collaborazione e processi di *commoning*: recenti forme d'amministrazione condivisa

Giuseppe Caridi*

* Architect and PhD in Urban planning; mail: giuseppe.caridi@alice.it

Abstract. *This paper has been developed within a research perspective that aims at studying the dynamics of production of common goods, and at reflecting on the most effective forms for the activation of working methods useful for their government within the scope of planning processes. The author critically evaluates the absolute centrality of the institutional and operational role played by local public bodies in the context of these dynamics, individuating the possible problematic nodes deriving from this condition and identifying the relative risks tied, in large part, to the exclusionary and at the same time rather inefficient nature of state bureaucratic management. Such consideration remains valid also when referring to the management of common goods promoted by private profit-oriented enterprises, regulated and operating through public procurement contracts. The author affirms that other conceptions are also viable provided that they are orientated towards a strengthening of the non-institutional sphere and its establishing dynamics. This envisages a rethinking of the very institutions the management of common goods is entrusted to. In this view, the central thesis expands the discussion to processes of direct and cooperative management of common goods by the local communities concerned. Finally, the author offers the formulation of a concrete working proposal in this perspective of shared administration.*

Keywords: *collaboration policies; commoning; shared administration; regulation for the cooperation between citizens and authorities; collaboration agreements.*

Riassunto. *Il contributo si sviluppa entro una prospettiva di ricerca che mira a mettere a fuoco le dinamiche di produzione dei beni comuni, e a riflettere sulle forme più efficaci per l'attivazione di metodi di lavoro utili per il loro governo nell'ambito dei processi di pianificazione. L'autore interpreta criticamente il ruolo istituzionale e operativo di assoluta centralità svolto dagli Enti pubblici territoriali nell'ambito di tali dinamiche. Individua i possibili nodi problematici che derivano da tale condizione e ne identifica i relativi rischi legati, in larga misura, alla natura tendenzialmente escludente e al contempo poco efficiente della gestione statale burocratica. La considerazione rimane valida anche quando ci si riferisce alla gestione dei beni comuni promossa da imprese private profit oriented che operano e sono regolate attraverso appalti pubblici. L'autore sostiene che sono praticabili anche altre concezioni a patto di muoversi verso un rafforzamento della sfera non istituzionale e delle sue dinamiche istituenti. Ciò prevede un ripensamento delle stesse istituzioni cui è affidato il governo dei beni comuni. In quest'ottica la tesi centrale dilata il campo della discussione sui processi di gestione diretta e cooperativa dei beni comuni da parte delle comunità di riferimento. Infine, nell'ambito di tale prospettiva che fa capo all'amministrazione condivisa, l'autore offre la formulazione di una concreta proposta di lavoro.*

Parole-chiave: *politiche della collaborazione; commoning; amministrazione condivisa; regolamento per la collaborazione fra cittadini e amministrazione; patti di collaborazione.*

1. L'autogoverno per via d'accordo dei beni comuni

L'utilizzo della forma verbale *commoning* pone l'accento sulle dinamiche politiche-sociali di produzione dei beni comuni (BRESNIHAN, BYRNE 2014; HURON 2015; CARIDI 2016). Tale carattere processuale induce a riflettere sulle forme più efficaci per l'attivazione di metodi di lavoro utili per il governo dei beni comuni nell'ambito dei processi di pianificazione (CARIDI 2016a e 2017). Una questione che molti studiosi sono inclini a trascurare, nel pur ampio e variegato quadro dei contributi prodotti negli ultimi anni sui beni comuni.

Ma proprio da quest'angolo visuale altre questioni possono essere evidenziate per contribuire a una più articolata interpretazione della prospettiva di ricerca stessa.

Gli Enti pubblici territoriali (Stato, Regioni, Province, Città metropolitane, Unioni di Comuni, Comuni ecc.) svolgono un ruolo istituzionale e operativo di assoluta centralità nell'ambito dei processi di *commoning*. Tale condizione determina diverse problematiche legate, in larga misura, alla natura tendenzialmente escludente e al contempo poco efficiente, quando non corrotta (CHIODELLI, MORONI 2015), della gestione statale burocratica. Considerazione che rimane valida, per motivi evidenti, anche quando ci si riferisce alla gestione dei beni comuni promossa da imprese private *profit oriented*, regolate e operanti attraverso appalti pubblici.

Ma sono praticabili anche altre concezioni. È possibile muoversi verso un rafforzamento della sfera non istituzionale e delle sue dinamiche istituenti (CASTORIADIS 1975). Ciò prevede un ripensamento delle stesse istituzioni cui è affidato il governo dei beni comuni. La tesi centrale dilata il campo della discussione sui processi di gestione diretta e cooperativa dei beni comuni da parte delle comunità di riferimento.

L'idea generale è quella di implementare dei dispositivi normativi (termine che va inteso nel suo significato estensivo, come matrici dei comportamenti sociali, consuetudini ecc.) che permettono di strutturare posizioni, basate su legami di fiducia amministrazione-cittadini (in altri termini, accordi/patti), per governare i beni comuni attraverso organismi di tipo cooperativo con gestione diretta e multi-utente.

In termini generali si evita di definire un unico modello cui ricondurre le molteplici modalità di governo dei diversi beni comuni in favore, piuttosto, di una sorta di autonomia concettuale che demanda l'individuazione dei possibili dispositivi normativi da applicare a un'interpretazione da compiersi caso per caso. Ciò a differenza di quanto fa, ad esempio, Peter Barnes (2006) che riconosce nel *trust* l'inquadramento definitorio certo per la gestione dei beni comuni.

La possibilità di nuovi modelli organizzativi di amministrazione fondati sulla collaborazione con i cittadini, piuttosto che sulla tradizionale produzione di atti di natura unilaterale (divieti, espropriazioni, autorizzazioni, licenze ecc.), è legata al principio di sussidiarietà orizzontale, introdotto nell'ordinamento della Repubblica Italiana attraverso la riforma del titolo V della Costituzione (L. Cost. 3/2001), secondo cui gli Enti pubblici territoriali favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini (singoli e associati quindi anche imprese oltre al terzo settore) per lo svolgimento di attività di interesse generale (Cost. It., art. 118, comma 4). Ciò si relaziona e, per molti versi, si sovrappone all'ambito di ricerca dell'amministrazione condivisa portata avanti dal giurista Gregorio Arena (1997), le cui attività dal 2005, fanno riferimento al Laboratorio per la sussidiarietà con sede a Roma (LABSUS) in seno al quale, nel 2015, con la collaborazione di Università di Trento e Istituto Europeo di Ricerca sull'Impresa Cooperativa e Sociale (EURICSE), nasce la Scuola Italiana per i Beni Comuni (SIBEC).

Nell'ambito di tale prospettiva può essere formulata una concreta proposta di lavoro che, se adeguatamente sviluppata, può favorire una reale capacità d'incidenza delle comunità nell'ambito dei processi di governo dei beni comuni. Essa mira alla legittimazione ufficiale e riconoscimento sostanziale dei diversi beni comuni a livello comunale attraverso l'adozione di due dispositivi normativi che regolano le modalità e definiscono i contenuti della collaborazione fra amministrazione e cittadini: il Regolamento per la *governance* collaborativa dei beni comuni e i relativi Patti di collaborazione da esso previsti. Come vedremo, il quadro operativo su cui si basa tale proposta deriva da alcune precise esperienze (ARENA, IANONE 2012).

2. Il Regolamento per la *governance* collaborativa dei beni comuni e i Patti di collaborazione

Negli ultimi anni sempre più Comuni hanno iniziato a dotarsi di dispositivi normativi che fanno capo all'amministrazione condivisa, fra questi il Regolamento per la *governance* collaborativa dei beni comuni e i relativi Patti di collaborazione da esso previsti. In particolare, il Regolamento rappresenta lo strumento giuridico volto a disciplinare le modalità di collaborazione tra cittadini e pubblica amministrazione nello specifico settore di attività della cura, gestione e rigenerazione dei beni comuni. Mentre i Patti di collaborazione rappresentano gli atti amministrativi attraverso i quali i cittadini e la pubblica amministrazione concordano tutto ciò che è necessario per la realizzazione di uno specifico intervento di cura, gestione e rigenerazione che interessa un determinato bene comune.

Tali dispositivi normativi iniziano a svilupparsi, soprattutto, sulla scia dell'esperienza pilota svolta presso il Comune di Bologna (2014), nell'ambito del progetto "Le città come beni comuni" che ha avuto la direzione scientifica di LABSUS, il supporto sul territorio del Centro Antartide e il sostegno della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna. Un'esperienza che, come evidenzia Paolo Michiara (2016), si colloca come punta più avanzata di forme ormai sedimentate di protagonismo sociale bolognese, inaugurate con la nota esperienza degli addobbi civici. Attraverso il sito web del Comune di Bologna possiamo verificare come, al 14 febbraio 2018, si contano 31 patti di collaborazione attivi e 242 patti di collaborazione già conclusi.

In ambito nazionale i dati (CIAFFI 2017), indicano 118 Regolamenti comunali approvati (altri 69 risultano in corso di approvazione) e oltre 1.000 Patti di collaborazione siglati, in ben 104 Comuni diversi. Una rilevazione su alcuni aspetti di dettaglio (LABORATORIO PER LA SUSSIDIARIETÀ 2018), evidenzia che sono i Comuni dell'Italia centrale a manifestare una maggiore attenzione riguardo ai patti di collaborazione. E che esistono anche differenze riguardo alla loro ampiezza demografica, si dimostrano, infatti, più sensibili nei riguardi di tali dispositivi i Comuni di classe demografica medio-alta (>20.000 abitanti).

Tutto sommato un numero di casi significativamente superiore a quanto ci si sarebbe atteso, in un intervallo temporale così breve, la cui diffusione è favorita dall'agilità intrinseca dello strumento regolamento comunale che garantisce: *i*) certezza d'elaborazione, favorita dalla predisposizione di schemi standard da usare come prima base di discussione; *ii*) rapido *iter* di approvazione, che permette di superare le attese legate all'approvazione di piani e progetti o alle opposizioni politiche e proteste locali; *iii*) costi contenuti di elaborazione, gestione ecc.; *iiii*) adattabilità alle diverse realtà sociali e alle condizioni materiali dei luoghi, che si traduce in uso congruente delle risorse ecc.; *iv*) carattere sperimentale, in quanto ogni elaborazione del Regolamento riveste la funzione di *test*. Ciò implica la possibilità di una continua riconfigurazione alla luce dell'esperienza accumulata nel tempo.

Una prima lettura critica delle molteplici iniziative promosse nei diversi Comuni italiani è desumibile attraverso i Rapporti annuali LABSUS (LABORATORIO PER LA SUSSIDIARIETÀ 2015 e 2018; CIAFFI 2017). Emerge un omogeneo panorama di esperienze che riguardano interventi di cura e rigenerazione degli spazi pubblici e/o dei manufatti architettonici (orti collettivi, vuoti urbani, aree sottoutilizzate o in via di dismissione ecc.), promozione dell'innovazione sociale, dei servizi collaborativi, della creatività urbana (*street art*, iniziative di culto e preghiera ecc.) e, infine, innovazione digitale.

Tuttavia esse si differenziano per quanto riguarda *i*) i beni riconosciuti come 'comuni' (materiali, immateriali o digitali); *ii*) i soggetti coinvolti (sul fronte dei cittadini: soggetti associati istituzionali o non istituzionali, soggetti individuali ecc.; sul fronte dell'amministrazione: dirigente, personale politico, dirigente con passaggio politico ecc.); *iii*) gli interessi e le istanze messe in gioco (aspettative di miglioramento: economico, politico, di potere decisionale, nella fruizione dei luoghi, nelle capacità aggregative, nell'informazione ecc.); *iv*) le modalità di gestione; *v*) la scala; *vi*) i tempi/la durata; *vii*) la rilevanza economica; *viii*) le eventuali misure di sostegno, ausili, facilitazioni o contributi (promozioni iniziative, fornitura materiali, semplificazione burocratica, coperture assicurative, agevolazioni fiscali ecc.); *ix*) il monitoraggio e la verifica; *x*) la previsione di garanzie, meccanismi mitigazione del conflitto e sanzioni.

Nelle note conclusive che seguono, propongo alcune considerazioni riguardo ai nodi critici che l'adozione dei due dispositivi normativi presenta, ciò senza alcuna pretesa di volerli sciogliere.



3. Nuovi ruoli per gli enti pubblici territoriali

I nodi critici che la proposta di lavoro ci pone davanti possono essere ricondotti almeno a due distinte problematiche. La prima attiene al conferimento del valore d'istituzione al quadro operativo su cui essa si basa. Ciò altera il suo potenziale trasformativo e, di conseguenza, le sue reali capacità d'incidenza. La seconda riguarda la riduzione della proposta di lavoro al solo carattere tecnico. Tale problematica la espone, invece, al rischio di rimanere privata delle sue più rilevanti implicazioni politico-sociali in favore della centralità assunta dall'attività d'elaborazione tecnico-scientifica. Con riferimento alla questione specifica dei Comuni con ridotta consistenza demografica, tali problematiche ne implicano una terza: il rischio della mancata adesione al principio di separazione tra l'attività politica e d'indirizzo (componente politica) e l'attività di gestione (componente amministrativa), cui consegue l'eccessiva politicizzazione della proposta di lavoro. Problematica, peraltro, favorita dalle deroghe al principio di separazione che la legge, in particolari situazioni, concede ai piccoli Comuni.

Evidentemente questa proposta di lavoro, in alcuni dei suoi aspetti, si relaziona con altre forme aggregative territoriali esistenti, ad esempio, i Fondi terrieri comunitari (ANGOTTI 2015; VERCELLONE 2016). Però rispetto a tutte le altre forme aggregative essa persegue una diversa finalità: favorire la creazione di contesti d'interazione utili alla produzione dei beni comuni. E non semplicemente la condivisione dei benefici che l'aggregazione garantisce (SENNETT 2012). Carattere generale che, peraltro, costituisce il fine programmatico di ogni comunità contrattuale (BRUNETTA, MORONI 2011).

Figure 1 e 2. Due vedute di Alto Comedero, Argentina, nelle foto di Leonardo Marino. Si tratta del più grande fra gli insediamenti costruiti da Tupac Amaru, movimento rivoluzionario divenuto di fatto, nel tempo, uno Stato nello Stato.

Ad ogni modo essa, da sola, non può rappresentare una risposta esaustiva né al discorso delle politiche della collaborazione né all'ampia questione del *commoning*. Sono stati presi in considerazione solo alcuni elementi fra i molti ipotizzabili. Per quanto riguarda il discorso delle politiche della collaborazione tali elementi hanno a che fare con quei processi, condizioni e fattori (materiali, istituzionali e culturali) che hanno contribuito a dequalificare la volontà e la capacità delle persone di collaborare: crescente disuguaglianza, mortificazione del lavoro, chiusura in se stessi/omologazione dei gusti ecc. (SENNETT 2012). Per quanto riguarda la questione del *commoning* è, invece, necessario a lavorare per lo sviluppo di una prospettiva operante nei riguardi dei beni comuni. Un punto di vista che guarda a essi come opere di costruzione collettiva: esito della dinamica perenne fra la società insediata e alcuni elementi del mondo che la circonda (materiali, immateriali e digitali) che essa riconosce, tutela e gestisce, sulla base di precise regole o istituzioni collettive, in quanto li ritiene essenziali per portare avanti un proprio progetto di sviluppo (che può essere dichiarato o più semplicemente implicito). In altri termini, un punto di vista che li faccia corrispondere a una realtà concreta e praticabile piuttosto che a una particolare categoria all'interno del più ampio campo dei beni economici.

L'implementazione di dispositivi normativi come il Regolamento e i Patti di collaborazione appare una efficace opportunità per affidare i beni comuni al controllo strategico e alla gestione operativa delle comunità di riferimento e per ottenere concreti risultati.

In questo quadro il ruolo degli Enti pubblici territoriali diventa sempre di più quello di favorire la collaborazione con i diversi individui e gruppi presenti sul territorio di riferimento ponendosi come promotori di esperienze di amministrazione condivisa che si fondano sui legami di fiducia con i cittadini. Tale prospettiva d'amministrazione non implica la rinuncia all'assunzione di posizioni critiche nei riguardi della sfera istituita ma rappresenta, piuttosto, un'opzione di tipo politico utile a preservare progressivamente le conquiste delle comunità. Anche quelle compiute nell'ottica dell'affermazione di una strategia culturale controegemonica e delle prassi in grado di sostenerla.

Riferimenti bibliografici

- ANGOTTI T. (2015), "Lotte per la terra e le promesse del Fondo comunitario terriero", *Scienze del territorio*, n. 3, pp. 88-96.
- ARENA G. (1997), "Introduzione all'amministrazione condivisa", *Studi parlamentari e politica costituzionale*, n. 117-118, pp. 29-65.
- ARENA G., IANONE C. (2012 - a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Carocci, Roma.
- BARNES P. (2006), *Capitalismo 3.0*, Egea, Milano.
- BRESNIHAN P., BYRNE M. (2014), "Escape into the city. Everyday practices of commoning and the production of urban space in Dublin", *Antipode*, vol. 47, n. 1, pp. 36-54.
- BRUNETTA G., MORONI S. (2011 - a cura di), *La città intraprendente. Comunità contrattuali e sussidiarietà orizzontale*, Carocci, Roma.
- CARIDI G. (2016), "Il ruolo delle pratiche di riuso e condivisione degli spazi aperti nei processi di *commoning* urbano", *Ri-Vista. Ricerche per la progettazione del paesaggio*, vol. 21, n. 2, pp. 26-37.
- CARIDI G. (2016a), "Il *commoning* urbano ambito di collaborazione tra tattiche urbanistiche e indirizzi strategici", *Urbanistica*, n. 157, pp. 33-37.
- CARIDI G. (2017), "La gestione delle risorse di fruizione comune. Per nuove forme di piano", in AA.VV., *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese*, Plenum Publisher, Roma-Milano, pp. 51-56.
- CASTORIADIS C. (1975), *L'istituzione immaginaria della società*, Bollati Boringhieri, Torino.
- CHIODELLI F., MORONI S. (2015), "Corruption in land-use issues: a crucial challenge for planning theory and practice", *Town Planning Review*, vol. 86, n. 4, pp. 437-455.

- CIAFFI D. (2017 - a cura di), *Rapporto 2016 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, LABSUS, Roma.
- HURON A. (2015), "Working with strangers in saturated space: reclaiming and maintaining the urban commons", *Antipode*, vol. 47, n. 4, pp. 963-979.
- LABORATORIO PER LA SUSSIDIARIETÀ (2015), *Rapporto 2015 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, LABSUS, Roma.
- LABORATORIO PER LA SUSSIDIARIETÀ (2018), *Rapporto 2017 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, LABSUS, Roma.
- MICHIARA P. (2016), "I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna", *Aedon*, n. 2, pp. 1-15.
- SENNETT R. (2012), *Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione*, Feltrinelli, Milano.
- VERCELLONE A. (2016), "Urban commons e modelli di governo. Il Community Land Trust", in QUARTA A., SPANÒ M. (a cura di), *Beni Comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove istituzioni*, Mimesis, Milano, pp. 171-184.

Architect and PhD in Urban Planning, Giuseppe Caridi has taught at the "Mediterranea" University of Reggio Calabria. His studies have explored the working methods useful for the management of urban common goods within the scope of planning processes.

Architetto e Dottore di ricerca in Urbanistica, Giuseppe Caridi ha insegnato presso l'Università Mediterranea di Reggio Calabria. I suoi studi hanno approfondito i metodi di lavoro utili per il governo dei beni comuni urbani nell'ambito dei processi di pianificazione.