

Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?

Stefania Profeti, Valeria Tarditi

Ormai da qualche anno le pratiche collaborative per la produzione di beni e servizi a livello locale sono oggetto di rinnovato interesse da parte di osservatori e studiosi. A fronte di tale attenzione, tuttavia, il concetto stesso di collaborazione ha progressivamente subito un processo di dilatazione semantica, con una estensione dei referenti empirici che spazia oggi dalle pratiche di democrazia partecipativa, passando per varie forme di partenariato pubblico-privato, fino ad arrivare alle relazioni peer to peer legate all'economia di piattaforma. Parallelamente, la crescita dell'interesse per questo tipo di pratiche da parte sia delle amministrazioni locali che dei practitioners non ha mancato di generare tendenze isomorfe ed effetti bandwagon, conducendo talvolta verso l'importazione di modelli che non sempre si rivelano adeguati per i diversi contesti di riferimento. Partendo da queste premesse, e adottando un approccio di analisi delle politiche pubbliche, nel presente lavoro ci proponiamo di mettere ordine nella scatola degli attrezzi a cui gli Enti locali possono attingere per governare – laddove ne abbiano l'intenzione – questo tipo di pratiche. A tale scopo si farà ricorso alla categoria analitica degli strumenti di policy, cercando di individuare eventuali regolarità o dissomiglianze nelle strategie adottate dai Comuni, di ragionare sul possibile ruolo che essi possono giocare, e sui limiti che caratterizzano la loro azione.

1. Introduzione

Ormai da qualche anno le pratiche collaborative per la produzione di beni e servizi a livello locale sono oggetto di un rinnovato interesse da parte di osservatori e studiosi, posizionandosi a cavallo di vari filoni di indagine (*smart cities*, *sharing economy*, coproduzione) e mobilitando tradizioni di ricerca differenti (studi sull'amministrazione, analisi delle politiche pubbliche, studi sulla *governance* urbana, sociologia econo-

mica ecc.). A fronte di tale attenzione, come spesso accade con i temi di ricerca alla moda, il concetto stesso di collaborazione ha progressivamente subito un processo di dilatazione semantica, con una estensione dei referenti empirici che spazia oggi dalle pratiche di democrazia partecipativa, passando per varie forme di partenariato pubblico-privato, fino ad arrivare alle relazioni *peer to peer* legate all'economia di piattaforma.

Parallelamente, la crescita dell'interesse per questo tipo di pratiche da parte sia delle amministrazioni locali che dei *practitioners* non ha mancato di generare tendenze isomorfe ed effetti *bandwagon*, conducendo talvolta verso l'importazione di modelli che non sempre si rivelano adeguati per i diversi contesti di riferimento. Se è vero infatti che le pratiche collaborative possono apportare dei vantaggi nelle relazioni di interdipendenza e reciproca valorizzazione tra istituzioni/cittadini/attori privati, allo stesso tempo esse costituiscono una sfida per la capacità di governo o regolamentazione da parte delle istituzioni locali, che devono fare i conti con la scelta degli strumenti più idonei alle caratteristiche strutturali dei propri territori e delle proprie macchine amministrative.

Partendo da queste premesse, e adottando un approccio di analisi delle politiche pubbliche, nel presente lavoro ci proponiamo di mettere ordine nella scatola degli attrezzi a cui gli Enti locali possono attingere per governare questo tipo di pratiche. A tale scopo si farà ricorso alla categoria analitica degli strumenti di *policy*, cercando di individuare eventuali regolarità o dissomiglianze nelle strategie adottate dai Comuni, di ragionare sul possibile ruolo che essi possono giocare, e sui limiti che caratterizzano la loro azione. Oltre a poggiare su un'ampia rassegna della letteratura esistente e sulla documentazione reperibile sui portali delle singole amministrazioni locali, il saggio fa leva sui risultati di un *focus group* con i rappresentanti politici e amministrativi di tre città italiane (Milano, Bologna, Torino) condotto nell'ambito del *Progetto Jean Monnet «Eucities»* sui Comuni e l'economia collaborativa, oltre che su alcuni colloqui informali con amministratori ed esperti del tema.

2. Chi collabora per produrre cosa, quando, perché...

L'apertura del *policy making* locale ad attori diversi dalle istituzioni pubbliche non è certo una novità: dalla metà degli anni Novanta, in Ita-

lia come in molti altri contesti europei, i partenariati pubblico-privato, l'approccio della *governance* più in generale, così come forme di partecipazione e coinvolgimento diretto dei cittadini, hanno infatti preso piede in molte amministrazioni locali, dando vita a un caleidoscopio di esperienze sia sul versante della produzione delle politiche pubbliche che su quello della fornitura di servizi. Più di recente, tuttavia, l'attenzione di studiosi e operatori è stata catturata da un fenomeno contiguo ma per certi versi differente, ovvero le pratiche di collaborazione tra amministrazione, cittadini e altre organizzazioni operative sul territorio, basate sulla logica della condivisione di beni e servizi, e spesso agevolate dall'uso di tecnologie informatiche di nuova generazione. In questa sezione ci occuperemo di ricostruire i due fronti principali dell'ampio dibattito sorto attorno a queste pratiche, ovvero il filone della *sharing economy* e quello della coproduzione, al fine di rintracciare punti di contatto utili a impostare una riflessione sugli strumenti che gli Enti locali hanno, o potrebbero avere, a disposizione per governare questa nuova sfida.

2.1. *Sharing economy, sharing paradigm e governance collaborativa*

Dall'inizio degli anni 2000 il concetto di *sharing economy* si è progressivamente affermato in relazione sia a un modello economico differente da quello tradizionale, incentrato su una cultura di cambiamento della produzione e dei consumi, sia sul versante delle interazioni tra produttori e consumatori¹. Rifkin è stato uno dei primi che ha usato il termine per indicare un passaggio epocale: dal possesso all'accesso, dall'acquisto al riuso, un passaggio che vede la proprietà di un bene sostituita con l'esperienza di utilizzo di quel bene². A partire da allora, molte sono le definizioni del fenomeno che sono state offerte innanzitutto da esperti coinvolti nel settore, e l'assenza di una definizione univoca è certamente fonte di confusione sia nell'uso dei termini che nelle prospettive. In effetti, il lemma *sharing* si presta ad essere utilizzato come un concetto

(1) J. SCHOR, *Debating the sharing economy*, in *Great Transition Initiative*, ottobre 2014, <https://greattransition.org/publication/debating-the-sharing-economy>.

(2) J. RIFKIN, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, Mondadori, 2000.

ombrello, o meglio un paradigma all'interno del quale convivono una serie di pratiche diverse fondate non solo sullo scambio economico di beni e servizi tramite piattaforma, ma anche sulla condivisione o la collaborazione, e finalizzate alla progettazione e alla produzione di beni e servizi nell'ambito di una determinata comunità³. In proposito, Neal Gorenflo, cofondatore di *Shareable*, propone di distinguere tra *sharing transazionale* e *sharing trasformativa*⁴. Nel primo caso, quello che prevale è lo scambio economico basato sull'accesso a un servizio anziché sulla proprietà di un bene, e il raggiungimento di benefici individuali. Nel secondo caso, invece, le pratiche di *sharing* sono improntate alla collaborazione e alla cooperazione tra *regular producers* e utenti finali, che creano legami sociali solidi e duraturi con l'obiettivo di generare benefici per la collettività. In quest'ultimo caso quindi prevale la logica della condivisione più che quella dello scambio. Un'analoga distinzione è formulata da Iaione⁵, che propone di separare la *sharing economy* che fa leva sull'*on demand* (e dunque sull'accesso individuale a beni/utilità/servizi in luogo del possesso, o sui micro-servizi) e la *sharing economy* che fa leva sul *pooling* (la collaborazione e i beni comuni), così come da McLaren e Agyeman⁶, che in proposito parlano di *commercial sharing* vs. *communal sharing*.

Sebbene entrambe le dimensioni dello *sharing* rappresentino oggi una sfida per le capacità regolatorie delle amministrazioni cittadine⁷, è soprattutto sul versante più orientato alla collaborazione che i Comuni sono chiamati a ripensare la propria scatola degli attrezzi per governare le

(3) D. MC LAREN, J. AGYEMAN (a cura di), *Sharing Cities. A Case for Truly Smart and Sustainable Cities*, Cambridge, MIT Press, 2015.

(4) <http://collaboriamo.org/la-sharing-economy-transazionale-e-trasformativa-intervista-con-neal-gorenflo-al-ritorno-dalla-sharing-school/>.

(5) C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy. Nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, in E. POLIZZI, M. BASSOLI (a cura di), *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 65.

(6) D. MC LAREN, J. AGYEMAN (a cura di), *Sharing Cities*, cit.

(7) C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy*, cit.; F. CHASIN, *The role of governments in peer to peer sharing and collaborative consumption*, in P. ALBINSSON, Y. PERERA (a cura di), *The Rise of the Sharing Economy: Exploring the Challenges and Opportunities of Collaborative Consumption*, Westport, Praeger, 2016, p. 33 ss.

politiche urbane, i servizi pubblici e il rapporto con i cittadini⁸. Rispetto a quest'ultimo punto, un ampio dibattito si è sviluppato recentemente attorno al concetto di *sharing city*, focalizzando l'attenzione sulle differenze tra quest'ultimo modello di *governance* urbana e le c.d. *smart cities*⁹, sulle ricadute non necessariamente di tipo economico delle attività di collaborazione, e sul possibile ruolo che le pubbliche amministrazioni – Enti locali *in primis* – possono trovarsi a svolgere rispetto alle pratiche di *urban sharing*¹⁰: la *sharing city* infatti, pur riconoscendo un ruolo preminente alle Icr, presenta una gamma di finalità e ricadute molto più ampia rispetto alle *smart cities*, promuovendo processi di decisione di tipo inclusivo, la condivisione di infrastrutture e risorse pubbliche sottoutilizzate, e di conseguenza politiche urbane socialmente ed economicamente sostenibili¹¹. In questo frangente, i governi locali possono declinare il proprio ruolo ricorrendo a una gamma variegata di strumenti, come ad esempio le attività di regolazione e programmazione, la messa a disposizione di proprie infrastrutture e risorse, oppure forme più *soft* come il sostegno e la facilitazione dell'impegno civico e l'attivazione di reti di partenariato¹².

Un ruolo centrale di coordinamento e facilitazione è riconosciuto alle autorità pubbliche nell'ambito della c.d. *co-city*, o città collaborativa, ovvero quel modello di *governance* urbana che, partendo dall'idea di *City as a Commons*¹³, e valorizzando dunque la dimensione condivisa e collettiva di spazi e servizi, ha come obiettivo primario «favorire la tran-

(8) C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy*, cit.; E. POLIZZI, M. BASSOLI, *Fostering collaborative practices: the governance of sharing economy*, paper presentato alla IX Espanet Conference, Macerata, 22-24 settembre 2016.

(9) D. MC LAREN, J. AGYEMAN (a cura di), *Sharing Cities*, cit.

(10) L. ZVOLSKA, M. LEHNER, Y. VOYTENGO PALGAN, O. MONT, A. PLEPYS, *Urban sharing in smart cities: the cases of Berlin and London*, in *Local Environment*, 7, 2019, pp. 628-645.

(11) R. G. HOLLANDS, *Critical Interventions into the Corporate Smart City*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8, 1, 2015, pp. 61-77; D. MC LAREN, J. AGYEMAN (a cura di), *Sharing Cities*, cit.

(12) L. ZVOLSKA, M. LEHNER, Y. VOYTENGO PALGAN, O. MONT E A. PLEPYS, *Urban sharing in smart cities*, cit.

(13) S. R. FOSTER, C. IAIONE, *The City as a Commons*, in *Yale Law and Policy Review*, 2, 2016, pp. 282-349.

sizione delle città e soprattutto dei quartieri verso un ecosistema collaborativo urbano/metropolitano in cui la cura e la rigenerazione delle città, i bisogni delle persone e le prospettive dell'economia locale vengano affrontati, soddisfatti o coltivati facendo leva su strategie centrate sull'intelligenza civica e la collaborazione tra pubblico, privato e comunità/collettività¹⁴. Rientra in questo filone, ad esempio, la rete di esperienze riconducibili alla c.d. «amministrazione condivisa»¹⁵, ovvero uno specifico modello organizzativo di relazioni tra amministrazioni pubbliche (perlopiù comunali) e cittadini che, pur affiancandosi al modello di amministrazione tradizionale senza sostituirlo, punta a promuovere «relazioni di collaborazione o, meglio, di condivisione, che si ispirano ad un complesso coerente di valori e principi generali, quali la fiducia reciproca; la pubblicità e trasparenza; la responsabilità; l'inclusività e l'apertura; le pari opportunità e il contrasto alle forme di discriminazione; la sostenibilità; la proporzionalità; l'adeguatezza e differenziazione; l'informalità; l'autonomia civica; la prossimità e territorialità»¹⁶. È a questa categoria che, rimanendo nell'ambito dei servizi pubblici locali, possono essere ascritte le pratiche ispirate a un ulteriore paradigma: quello della coproduzione.

2.2. *La coproduzione*

Il concetto di coproduzione ha cominciato ad essere introdotto nel lessico della pubblica amministrazione grazie ai primi lavori di Elinor Ostrom tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, venendo inizialmente definito come «coinvolgimento dei cittadini, dei clienti e dei consumatori, dei volontari e/o delle organizzazioni comunitarie nella produzione dei servizi pubblici» oltre che nel loro utilizzo¹⁷. La sua popolarità è poi progressivamente scemata nel corso degli anni '90, a van-

(14) C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy*, cit., p. 44.

(15) G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, Carocci, 2015.

(16) <https://www.labsus.org/glossario-dellamministrazione-condivisa/>.

(17) J. ALFORD, *A public management road less travelled: clients as co-producers of public services*, in *Australian Journal of Public Administration*, 4, 1998, pp. 128-137, p. 128.

taggio del paradigma neomanageriale e della concomitante ribalta della *customer satisfaction* come strumento principe per dar voce ai cittadini rispetto alla qualità dei servizi ricevuti¹⁸. La coproduzione come strumento per la fornitura di beni e servizi pubblici ha invece riguadagnato terreno negli ultimi dieci anni, sulla scia delle critiche diffuse ai limiti del NPM e al parallelo affermarsi della prospettiva della *New Public Governance*¹⁹, così come in risposta all'incedere della crisi economica globale e alle conseguenti restrizioni di finanza pubblica che hanno interessato in maniera crescente i governi locali²⁰.

Man mano che il fenomeno ha guadagnato consensi, come del resto è accaduto nel caso della *sharing economy*, si è assistito a una progressiva estensione semantica del concetto. Se fin dall'inizio gli elementi distintivi alla base della coproduzione erano stati individuati nel coinvolgimento diretto dei cittadini nella produzione di politiche pubbliche, da un lato, e nel carattere volontario dell'attività degli *users*, dall'altro, negli ultimi anni diversi autori hanno infatti evidenziato l'esistenza di una pluralità di co-attori potenzialmente coinvolti: non solo, quindi, i singoli cittadini/*users* (i c.d. *lay actors*), ma anche organizzazioni, associazioni ed enti no-profit che, grazie alle proprie risorse (finanziarie, di network, conoscitive, tecniche ecc.), possono agevolare i processi di collaborazione tra amministrazioni pubbliche e territorio²¹. La presenza di un coinvolgimento attivo e volontario dei cittadini/utenti, singoli o as-

(18) A.J. MEIJER, *Networked Coproduction of Public Services in Virtual Communities: From a Government-Centric to a Community Approach to Public Service Support*, in *Public Administration Review*, 4, 2011, pp. 598-607.

(19) M. SORRENTINO, M. SICILIA, M. HOWLETT, *Understanding co-production as a new public governance tool*, in *Policy and Society*, 3, 2018, pp. 277-293; D.F. KETTL, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington Dc, Brookings Institution Press, 2000; C. POLLITT, G. BOUCKAERT, *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

(20) L. CATALDI, *Coproduzione: uno strumento di riforma in tempi di austerità?*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 2015, pp. 59-86.

(21) V. PESTOFF, T. BRANDSEN, *Public governance and the third sector: Opportunities for co-production and innovation?*, in S.P. OSBORNE (a cura di), *The New Public Governance: emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London, Routledge, 2010, pp. 223-237.

sociati, resta comunque centrale in qualsiasi definizione di coproduzione, consentendo di distinguerla analiticamente da fenomeni contigui ma differenti, come il partenariato pubblico-privato e la *network governance*²². Si è poi osservato come il coinvolgimento dei *lay actors* e di altri attori non pubblici possa riguardare non solo la fase di produzione/fornitura del servizio *tout court*, ma anche quelle precedenti del *design* e del *management* e la successiva fase di *assessment*²³, estendendosi lungo tutto il ciclo di vita di un servizio pubblico. Ovviamente, a seconda della fase in cui la collaborazione ha luogo, varierà anche l'oggetto della coproduzione, che non necessariamente sarà confinato alla semplice compartecipazione del singolo utente alla fornitura di un servizio a cui è interessato (*user coproduction*), ma potrà riguardare la definizione delle priorità collettive per i servizi in un determinato territorio (o porzione di esso), la programmazione di attività strategiche, o la messa a punto di dispositivi di monitoraggio civico capaci di innescare benefici collettivi e processi di *empowerment* dell'intera società (*collaborative coproduction*)²⁴.

Quest'ultimo punto ci consente di introdurre la varietà dei motivi, degli scopi e dei possibili vantaggi che il dibattito accademico associa alla crescente diffusione delle pratiche di coproduzione: a fianco di ragioni di ordine strumentale per i pubblici decisori, come ad esempio il mantenimento di standard accettabili di efficienza ed efficacia dei servizi a fronte del costante decurtamento delle finanze pubbliche (specie a livello locale), l'acquisizione di informazioni dal basso utili a decifra-

(22) A. SANCINO, C. JACKLIN-JERVIS, *Co-Production and Inter-Organizational Collaboration in the Provision of Public Services: A Critical Discussion*, in M.G. FUGINI, E. BRACCI, M. SICILIA (a cura di), *Coproduction of Services in the Public Sector: Experiences and Challenges*, Milan, Springer, 2016, pp. 13-27.

(23) T. NABATCHI, A. SANCINO, M. SICILIA, *Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction*, in *Public Administration Review*, 5, 2017, pp. 766-776.

(24) T. BOIVARD, *Beyond Engagement and Participation: User and Community. Coproduction of Public Services*, in *Public Administration Review*, 5, 2007, pp. 846-860; A.J. MEIJER, *Networked Coproduction of Public Services in Virtual Communities: From a Government-Centric to a Community Approach to Public Service Support*, in *Public Administration Review*, 4, 2011, pp. 598-607.

re la complessità dei problemi intrattabili (*wicked problems*)²⁵, o ancora il tentativo di rinsaldare la legittimità percepita delle istituzioni pubbliche²⁶, vi sarebbero infatti benefici meno immediatamente tangibili ma non per questo trascurabili, quali l'accresciuta collaborazione tra soggetti e organizzazioni in qualche modo coinvolti nei processi di *policy making*, una maggiore consapevolezza dei cittadini e un loro *empowerment* in termini di capacità di individuare soluzioni innovative²⁷, nonché un aumento del capitale sociale complessivo²⁸.

Allo stesso tempo, tuttavia, i possibili vantaggi appena elencati non sono affatto scontati: come qualsiasi altro dispositivo, per funzionare la coproduzione richiede formazione, specifiche competenze e – non ultimi – strumenti di *policy* adeguati che favoriscano la consapevolezza e la responsabilità di cittadini e istituzioni. Da questo punto di vista, il dibattito sulla coproduzione – sia accademico che istituzionale – risulta ancora acerbo, rischiando di rimanere ancorato a una dimensione perlopiù normativa²⁹. E invece, se è vero che la coproduzione può apportare dei vantaggi in termini di collaborazione tra istituzioni/cittadini/organizzazioni terze, allo stesso tempo essa costituisce una sfida per la capacità di governo o regolamentazione da parte delle istituzioni, che devono fare i conti con la scelta degli strumenti più idonei alle caratteristiche strutturali dei propri territori e delle proprie macchine amministrative.

(25) B.W. HEAD, J. ALFORD, *Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management*, in *Administration & Society*, 6, 2015, pp. 711-739.

(26) V. PESTOFF, *Towards a Paradigm of Democratic Participation: Citizen Participation and Co-Production of Personal Social Services in Sweden*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2, 2009, pp. 197-224.

(27) E. BRACCI, M.G. FUGINI, M. SICILIA, *Co-production of public services: meanings and motivations*, in M.G. FUGINI, E. BRACCI, M. SICILIA (a cura di), *Coproduction of Services in the Public Sector*, cit., pp. 1-11.

(28) M. JAKOBSEN, *Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction? Results of a Randomized Field Experiment*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1, 2013, pp. 27-54; T. BOVAIRD, E. LÖFFLER, *We're All in This Together: Harnessing User and Community Co-Production of Public Outcomes*, Birmingham, University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 2012.

(29) T. NABATCHI, A. SANCINO, M. SICILIA, *Varieties of Participation in Public Services*, cit.

3. ... e come? *Gli strumenti per collaborare*

Prendendo le mosse dal dibattito ricostruito nelle sue linee essenziali nel paragrafo precedente, in questa sezione ci proponiamo di mettere a fuoco la dimensione del *come* si realizzano le pratiche collaborative nelle città italiane. Posizionandoci a cavallo dei filoni di ricerca fin qui presentati (*sharing approach*, *governance* collaborativa e coproduzione), prenderemo in considerazione quelle pratiche di collaborazione tra istituzioni, cittadini – singoli o in gruppo – ed eventualmente altre organizzazioni operanti sul territorio, che prevedono la partecipazione volontaria dei soggetti coinvolti, e che sono orientate alla condivisione di beni e alla co-produzione di beni e servizi di pubblica utilità (e quindi non al mero scambio). Restano quindi fuori dalla nostra analisi sia il versante della c.d. *gig economy*, che prevede una mera transazione di denaro in cambio di accesso tra utenti/clienti e grandi imprese di piattaforma che offrono servizi individuali (es. Airbnb, Uber, ecc.), sia gli scambi P2P che avvengono tra singoli individui senza un coinvolgimento – almeno diretto – delle amministrazioni pubbliche (es. Blablacar).

In letteratura le pratiche collaborative per la produzione dei servizi sono trattate alla stregua di uno strumento di *policy*³⁰, ovvero come un mezzo che i governi possono usare per indirizzare l'azione collettiva e risolvere problemi di rilevanza pubblica. Più precisamente, come accennato in precedenza introducendo la coproduzione, esse sono ricondotte al paradigma della *New Public Governance*, ovvero quella prospettiva di riforma della pubblica amministrazione che, partendo dal constatare i fallimenti e le debolezze dell'ondata managerialista degli anni '80-'90, propone una riorganizzazione dell'intervento pubblico basata su dispositivi di collaborazione (anziché su meccanismi competitivi di mercato), meccanismi di coordinamento (come correttivo alle precedenti operazioni di decentramento e di *agencification*) e un maggior

(30) M. SORRENTINO, M. SICILIA, M. HOWLETT, *Understanding co-production*, cit.; M. HOWLETT, A. KEKEZ, O. POOCHAROEN, *Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory*, in *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 5, 2017, pp. 487-501.

coinvolgimento dei cittadini nei processi di *policy making* (in luogo del loro inquadramento come meri *customers*)³¹.

In realtà, vista la natura composita del fenomeno in oggetto, in questa sede consideriamo le pratiche collaborative come un insieme articolato di *policy tools*, che sono sì caratterizzati da una matrice comune di scopi e principi (il coinvolgimento diretto di cittadini e organizzazioni terze nel *policy making*, la volontarietà della partecipazione, l'innovazione nelle modalità di interazione, l'enfasi verso la condivisione), ma che si distinguono a seconda del tipo di risorse che le istituzioni mettono in campo e, di conseguenza, del livello di coinvolgimento/ingerenza delle istituzioni stesse. In proposito, la classificazione più celebre e adatta ai nostri scopi è quella proposta da Hood³², meglio conosciuta sotto l'acronimo NATO, che distingue tra risorse di autorità (*Authority*), risorse organizzative (*Organization*), risorse finanziarie (*Treasure*) e risorse informative (*Nodality*), potendo queste ultime sia essere utilizzate come strumento per orientare i comportamenti dei destinatari, sia essere reperite come base conoscitiva per formulare decisioni.

Trattandosi di pratiche basate sull'adesione volontaria di cittadini e organizzazioni private, la gamma di strumenti coercitivi (*authority*) utilizzabili da parte degli enti locali è giocoforza limitato, esulando dalla possibilità di stabilire obblighi. Tuttavia, alcuni dispositivi riconducibili alla categoria dell'*authority* possono essere usati nelle diverse fasi: ad esempio, le amministrazioni locali possono vincolare a esplicite priorità di intervento le azioni di sostegno verso iniziative provenienti dal basso, stabilire delle regole esplicite che i partecipanti devono seguire, concedere permessi o adottare meccanismi di certificazione/accreditamento degli attori che si candidano ad erogare servizi per la collettività. Guardando agli strumenti di natura organizzativa (*organization*), i Comuni possono decidere di rafforzare la propria macchina amministrativa istituendo servizi, uffici, osservatori o comitati di monitoraggio *ad hoc*, creare specifiche agenzie o assegnare il compito di facilitare la

(31) D.F. KETTL, *The Global Public Management Revolution*, cit.; C. POLLITT, G. BOUCKAERT, *Public Management Reform*, cit.

(32) C. HOOD, *The Tools of Government*, London, Macmillan, 1983.

collaborazione con i cittadini a fondazioni/società a cui partecipano, predisporre delle sedi di confronto istituzionalizzate, o ancora dotarsi di specifiche professionalità/*expertise* con posizioni a termine o tramite contratti di consulenza. Rispetto a quest'ultimo punto, che chiama in ballo la componente cognitiva del modello a quintupla elica della *governance* collaborativa³³, è in effetti importante segnalare la presenza di numerose collaborazioni attivate dai Comuni con le università, i politecnici e con centri di ricerca e associazioni specializzate negli ambiti dell'economia collaborativa e della facilitazione dei processi partecipativi (ad es. Labsus, Labgov, Collaboriamo, ecc.), come avremo modo di illustrare meglio nel corso dell'analisi dei casi di studio. Sul versante delle risorse finanziarie (*treasure*), i Comuni possono favorire forme di collaborazione con la cittadinanza in fase di identificazione delle priorità di intervento riservando parte del *budget* alla costruzione partecipata del bilancio annuale. In fase di *design*, possono mettere a bando contributi per progetti e interventi promossi da cittadini e organizzazioni, attingendo ad esempio alle risorse provenienti da quei programmi nazionali (ad esempio i Piani Industria 4.0; il PON Metro riservato alle Città metropolitane) o europei (ad esempio *Horizon 2020*) che prevedono linee di finanziamento per promuovere l'innovazione sociale ed economica; possono prevedere pratiche di coprogettazione; o ancora ideare dei *contest* – con relativi premi – finalizzati a premiare le migliori idee progettuali. Riguardo alla fornitura di servizi, possono prevedere forme di incentivazione o cofinanziamento per gruppi di cittadini o imprese che intendano sperimentare attività di coproduzione/condivisione, o intraprendere azioni con potenziali ricadute in termine di innovazione sociale; così come possono prevedere sgravi o bonus fiscali con le medesime finalità, o per promuovere un coinvolgimento attivo dei cittadini nella cura dei beni comuni. È quest'ultimo il caso, ad esempio, del c.d. «baratto amministrativo», ovvero uno «scambio, disciplinato mediante regolamento o deliberazione a carattere puntuale, at-

(33) Con quintupla elica si intende quel sistema di *governance* urbana che prevede la partecipazione di cinque categorie di attori: non solo le due generiche categorie di pubblico e privato, ma anche la componente cognitiva (le scuole e l'università), le organizzazioni del terzo settore, e il settore civico composto da cittadini e innovatori sociali. Cfr. C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy*, cit.

traverso cui l'Ente locale [...] prefigura il riconoscimento di riduzioni e/o esenzioni fiscali [...] in relazione a determinate attività che taluni cittadini, singoli o associati, si impegnano ad esercitare sul territorio di appartenenza, concernenti, in particolare, la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade ovvero la valorizzazione, il recupero e il riuso di aree e immobili inutilizzati³⁴. Infine, numerosi sono gli strumenti che fanno leva su risorse di *nodality*: ad esempio, le amministrazioni locali possono predisporre campagne informative di sensibilizzazione della cittadinanza, oppure raccogliere suggerimenti e opinioni dal basso tramite assemblee civiche, consultazioni pubbliche e apposite piattaforme di *crowdsourcing*. Consultazioni pubbliche finalizzate al reperimento di informazioni non note all'amministrazione possono essere utilizzate anche in fase di *design* dell'intervento pubblico, mentre dall'altro lato un supporto informativo può essere fornito dall'amministrazione stessa, sottoforma di assistenza tecnica o di consulenze mirate, a quei cittadini, singoli o associati, che abbiano intenzione di portare avanti progetti innovativi di collaborazione. Gli Enti locali possono poi avvalersi della propria posizione di nodo centrale nella rete di relazioni presenti sul territorio e predisporre dispositivi che favoriscano l'incontro tra domanda e offerta di servizi; così come possono utilizzare risorse di tipo informativo per il monitoraggio e la valutazione degli stessi, tramite strumenti classici come i *report* e le rilevazioni periodiche della soddisfazione dei cittadini, o sfruttando le potenzialità legate alla diffusione di dispositivi mobili connessi ai social per predisporre dispositivi istituzionali di *crowdsensing*, con funzione di mappatura del territorio e delle problematiche legate al funzionamento dei servizi.

Come è possibile evincere dalla carrellata fin qui illustrata, gli strumenti per innescare, sviluppare e sostenere pratiche collaborative orientate alla condivisione di beni e alla coproduzione di servizi sono dunque molteplici, presuppongono l'attivazione di risorse differenti, includono dispositivi sia tradizionali che più innovativi e, soprattutto, non si escludono a vicenda. Analizzare come i governi locali combinano e calibrano gli strumenti per governare la collaborazione può, a nostro av-

(34) <https://www.labsus.org/glossario-dellamministrazione-condivisa>.

viso, non solo aiutarci a delineare il ruolo che essi si candidano a svolgere nell'ambito di questo fenomeno, ma anche favorire la comprensione di se e quanto queste pratiche rappresentino una innovazione reale, coerente e deliberata nel governo dei servizi locali e delle città più in generale.

Fig. 1 Classificazione degli strumenti per le pratiche collaborative

<i>Authority</i>	Azioni vincolate a priorità stabilite dal pubblico; Regolamenti e requisiti <i>ad hoc</i> ; Accordi e patti; Divieti e permessi; Certificazione dei <i>providers</i>
<i>Organization</i>	Riorganizzazione della macchina amm.va; Sedi di confronto istituzionalizzate; Agenzie/Fondazioni; Specifiche professionalità (esperti); Osservatori; Comitati di monitoraggio
<i>Treasure</i>	Allocazione del <i>budget</i> (es. bilancio partecipativo); Bandi; Cofinanziamento; Co-progettazione; <i>Contest</i> e premi; Incentivi diretti; Sgravi fiscali; Baratto amministrativo
<i>Nodality</i>	Campagne informative; Assemblee civiche; Consultazioni pubbliche (es. tramite piattaforme di <i>crowdsourcing</i>); Linee guida; Assistenza tecnica; Portali/piattaforme <i>web</i> ; Dispositivi per <i>crowdsensing</i> ; <i>Reports</i>

4. *Gli strumenti per collaborare in tre città: Bologna, Milano, Torino*

Per rispondere ai quesiti appena citati, l'analisi empirica si è concentrata sulle tre città di Bologna, Milano e Torino, che da ormai alcuni anni si posizionano ai primi posti nei vari ranking delle città italiane più *smart* o innovative – come l'*ICity rate* del Forum PA e lo *Smart City Index* elaborato dalla società *Ernst&Young*. La strategia prescelta è stata quella di prendere in considerazione città notoriamente attive sul versante delle pratiche collaborative, per poter meglio ragionare sulla varietà di strumenti attivati e sull'eventuale portata strategica di questi ultimi. Per la raccolta delle informazioni e per la ricostruzione dei processi nei tre contesti, anziché ricorrere al classico strumento delle interviste individuali in profondità, abbiamo scelto come primo *step* di utilizzare un metodo di indagine più interattivo, ovvero il *focus group*, in modo da far emergere più chiaramente, tramite il dialogo tra esperienze diverse, differenze, somiglianze ed eventuali elementi di criticità. Per ciascuna città abbiamo invitato sia esponenti politici che personale amministrativo o tecnici di *staff*, oltre che alcuni studiosi ed esperti in tema di *sharing economy* e amministrazione condivisa, chiedendo loro di ri-

costruire in chiave diacronica le principali esperienze maturate nelle rispettive amministrazioni. Le informazioni raccolte, debitamente trascritte e codificate, sono state in un secondo momento vagliate e integrate tramite uno spoglio della letteratura scientifica prodotta negli ultimi dieci anni sulle politiche urbane in ciascuno dei casi, oltre che attraverso un'analisi ragionata dei portali *web* (e dei rapporti ivi pubblicati) delle tre amministrazioni comunali.

4.1. *Bologna*

Bologna è stata la prima città italiana a regolamentare diverse forme di collaborazione tra cittadini e comune in un'ottica di amministrazione condivisa. Nel 2014, infatti, l'amministrazione di centro-sinistra guidata da Virginio Merola e giunta attualmente al secondo mandato, ha introdotto il cosiddetto «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani». Esso ha costituito inizialmente una sorta di riconoscimento di quelle esperienze di azione diretta dei cittadini, singoli o associati, per la cura della città, già piuttosto diffuse e legate a una cultura politica propria di un contesto urbano vivace e connotato da una tradizione di associazionismo ed elevato civismo³⁵. L'approvazione del Regolamento mette inoltre a sistema alcune iniziative pionieristiche messe in atto dall'amministrazione comunale sul versante dell'economia collaborativa e dell'amministrazione condivisa; ne sono esempio IncrediBol (2010), un progetto nato nel 2010 per sostenere la crescita del settore culturale e creativo in Emilia-Romagna, in cui il Comune di Bologna ha assunto il coordinamento promuovendo bandi periodici per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle *startup* del settore culturale e creativo, l'assegnazione di spazi e immobili di proprietà pubblica in comodato gratuito a realtà culturali e professionisti della creatività (*treasure*), e uno sportello di orientamento per imprese e cittadini (*nodality*); e il processo partecipativo per la definizione dell'Agenda digitale di Bologna tra il 2011 e il 2012, in cui un percorso di apertura alle proposte di associazioni e cittadini, un ciclo di incontri e seminari (*nodality*), e un ban-

(35) R. BARTOLETTI, F. FACCIOLI, *Public engagement, local policies and citizens' participation: an Italian case study of civic Collaboration*, in *Social Media + Society*, 2016, pp. 1-11.

do per la presentazione dal basso di progetti (*treasure*), sono stati predisposti e implementati attraverso un percorso monitorato dal Garante per la partecipazione della Regione.

L'esperienza del regolamento bolognese si è poi tradotta in una buona prassi trasferibile in altri Comuni italiani: nel 2015 infatti già 54 erano i Comuni che avevano adottato il Regolamento e 81 avevano avviato la procedura per l'approvazione³⁶. L'adozione di uno strumento di *authority* per la regolamentazione delle forme di collaborazione tra cittadinanza e amministrazione è avvenuta comunque al termine di un lungo percorso di partecipazione condivisa, sostenuto dalla Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna con il coinvolgimento di Labsus – laboratorio per la sussidiarietà – oltre che di studiosi, funzionari e cittadini. Il processo partecipativo – e quindi l'investimento sul versante della *nodality* – ha consentito ancora una volta la raccolta di informazioni e di stimoli dal basso, ampliando infine il sostegno per l'iniziativa, tanto che l'approvazione del Regolamento è stata sostenuta dall'intero Consiglio comunale³⁷. Sulla base del documento, le forme di collaborazione tra l'amministrazione e i cittadini si concretizzano attraverso alcuni patti. Le aree di intervento sono molteplici e diversificate, andando dalla cura degli spazi comuni (es. aree verdi, portici), ad attività ricreative e di inclusione sociale o di socializzazione e culturali, fino ad arrivare a questioni più complesse come quella dei criteri per la destinazione delle risorse di bilancio.

Sulla base delle riflessioni emerse durante il *focus group*, per l'attuale amministrazione questo tipo di orientamento è frutto di una scelta politica che vede la co-progettazione come «modello ordinario di regolazione dei rapporti», a cui fa seguito una fase di rendicontazione in cui si dà conto alla cittadinanza delle risorse utilizzate, dei criteri adottati e dell'impatto degli interventi. Oltre a regolamentare, infatti, il Comune di Bologna utilizza numerosi strumenti di *nodality* sia per rac-

(36) *Rapporto Labsus 2015: sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, https://www.labsus.org/wp-content/themes/Labsus/media/Rapporto_Labsus_2015_Amministrazione_condivisa_dei_beni_comuni.pdf.

(37) P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016.

cogliere informazioni che per diffonderle come, ad esempio, la mappa interattiva dei progetti di rigenerazione degli spazi pubblici. Creata originariamente nel 2013 per censire gli immobili in disuso, e poi opportunamente aggiornata, tale mappa non solo raccoglie tutti i patti di collaborazione, ma anche gli interventi realizzati dal Comune a sostegno della rigenerazione degli spazi pubblici, il benessere di comunità e lo sviluppo economico urbano³⁸. Altri strumenti di *nodality* sono le consultazioni (dal 2014) e i laboratori di quartiere (dal 2017), finalizzati ad individuare le criticità e le esigenze delle varie zone urbane, o anche i questionari che si svolgono periodicamente. Seguono poi una serie di progetti in cui l'amministrazione, sempre in una prospettiva di coproduzione, interviene attraverso strumenti di *treasure*, finanziando quindi varie attività culturali, forme di collaborazione della cittadinanza o il recupero di spazi pubblici: tra le varie iniziative, a titolo esemplificativo, si segnalano i bandi a sostegno di giovani e adolescenti (dal 2017, cofinanziati dal PON Metro), che prevedono contributi per soggetti del Terzo settore che presentino progetti per lo sviluppo integrato dei territori con il coinvolgimento diretto di istituti scolastici; il progetto *Rock – living lab (Regeneration and Optimisation of Cultural heritage in creative and Knowledge cities)*, cofinanziato dal programma europeo *Horizon 2020*, finalizzato a connettere le diverse progettualità attive nella zona universitaria; il bando Futuro Prossimo, anch'esso finanziato tramite risorse europee, volto a premiare progetti sociali e culturali promossi da giovani studenti; il progetto SALUS SPACE, vincitore del primo bando europeo del Programma UIA (*Urban Innovative Actions*), coordinato dal Comune di Bologna e finalizzato all'inserimento in un contesto locale in degrado di un centro di ospitalità, lavoro, *welfare* interculturale e benessere destinato a migranti e rifugiati; e varie iniziative a sostegno di campagne di *crowdfunding* civico destinato alla riqualificazione di quartiere (ad es. «Rivoluzione verde in Montagnola» e «Un passo per San Luca»).

L'implementazione di tutte queste iniziative ha richiesto, nel corso del tempo, anche il ricorso a strumenti di natura organizzativa volti a favo-

(38) <http://www.comune.bologna.it/collaborarebologna/collaborare/>.

rire la collaborazione con la cittadinanza e a gestire le interazioni: non solo la rete *online*, tramite il *network* Iperbole, ma anche la stabilizzazione della cooperazione con le fondazioni partecipate (Fondazione per l'Innovazione Urbana) e con *expertise* esterne (Labsus, Labgov), e un ufficio interno per la promozione della cittadinanza attiva. La collaborazione con i soggetti appena menzionati riguarda anche la fase di monitoraggio e valutazione dei servizi e delle pratiche attivate, dove tuttavia prevalgono ancora strumenti più *soft* e meno strutturati di raccolta di *feedback* e segnalazioni, come i questionari e le campagne informative (es. Racconta la tua città; Laboratorio Aria; Laboratori PUMS sulla mobilità sostenibile; HousINGBO. Laboratorio permanente sulla condizione abitativa studentesca a Bologna).

In conclusione, quindi, nel caso di Bologna si può parlare senz'altro di un modello di *governance* collaborativa, agevolata non solo da un approccio consolidato delle amministrazioni di centro-sinistra che si sono succedute, ma anche da un tessuto associativo molto articolato, presente già in passato e rafforzatosi negli anni, grazie anche alla presenza di una vasta popolazione studentesca. Da questo punto di vista, l'amministrazione si mostra ricettiva di fronte a un contesto urbano in costante mutamento e agli stimoli che provengono dal basso, da un lato promuovendo la cittadinanza attiva tramite strumenti di natura informativa e finanziaria e, dall'altro, attingendo a risorse organizzative e di *authority* per indirizzare le iniziative emergenti entro un quadro coerente e istituzionalmente definito.

4.2. Milano

A Milano l'interesse dell'amministrazione comunale verso la sperimentazione e l'avvio di pratiche collaborative prende vita nel 2011, con la vittoria della coalizione di centrosinistra guidata da Giuliano Pisapia. La nuova amministrazione, marcando la propria discontinuità rispetto ai precedenti vent'anni di governo di centrodestra, e facendo leva sul paradigma emergente delle *smart cities*, promuove fin da subito un'agenda caratterizzata dalla centralità del rapporto tra nuove tecnologie e servizi all'impresa, da un lato, e da una maggiore apertura delle se-

di decisionali alla società civile nel suo complesso, dall'altro³⁹. Già nel 2013, infatti, il Comune comincia a mettere ordine nel vivace vivaio di esperienze dal basso che spontaneamente cominciavano a prendere vita, predisponendo un elenco qualificato degli spazi di *coworking* da incentivare con appositi bandi di cofinanziamento.

L'occasione per trasformare questi primi passi in azioni di sistema giunge però dalla manifestazione Expo 2015: già alla fine del 2013, a fronte dell'azione di gruppi e associazioni che cominciavano ad attrezzarsi per sfruttare le opportunità offerte dalla *sharing economy* per accogliere gli oltre 20 milioni di visitatori attesi, l'amministrazione comunale inizia un percorso di ascolto e di predisposizione di strumenti di natura prevalentemente informativa e finanziaria per tener traccia delle iniziative in corso e incentivarne uno sviluppo coerente con un percorso di innovazione della città. Vanno in questo senso la costruzione di un registro degli operatori e degli esperti della *sharing economy*, utile a "prendere le misure" dell'entità del fenomeno e a instaurare un rapporto stabile con i soggetti attivi sul territorio, e parallelamente il percorso partecipato verso una delibera comunale con cui l'amministrazione si impegna a promuovere la diffusione dell'economia collaborativa e al contempo stabilisce le linee di indirizzo entro cui le iniziative presenti e future dovranno trovare collocazione. La delibera, approvata nel dicembre del 2014 dopo una discussione online su contenuti aperta a cittadini e associazioni, e accompagnata dal documento «*Milano sharing city*» che funge per certi versi da piano d'azione dell'amministrazione comunale, è uno strumento di regolazione *soft* che si limita a stabilire delle linee guida e a codificare il ruolo di stimolo e facilitazione di cui il Comune intende farsi carico, con una funzione prevalente di accompagnamento piuttosto che di regia, in linea con lo stile di governo «leggero» caratteristico dell'esperienza milanese degli ultimi decenni⁴⁰. Ne è testimonianza, del

(39) M. BERNARDI, D. DIAMANTINI, *Shaping the sharing city: An exploratory study on Seoul and Milan*, in *Journal of Cleaner Production*, 203, 2018, pp. 30-42; I. PAIS, E. POLIZZI, T. VITALE, *Governare l'economia collaborativa per produrre inclusione: attori, strumenti, stili di relazione e problemi di implementazione*, in A. ANDREOTTI (a cura di), *Governare Milano nel nuovo millennio*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 215-237.

(40) I. PAIS, E. POLIZZI, T. VITALE, *Governare l'economia collaborativa*, cit., p. 223.

resto, l'assenza di ristrutturazioni significative nell'organizzazione della macchina comunale, a cui si preferisce l'affiancamento di *advisor* esterni e l'utilizzo di numerosi e stabili contatti con esperti internazionali⁴¹. L'approccio seguito nella predisposizione di strumenti per il governo delle interazioni con la società civile appare in effetti piuttosto graduale: negli ultimi due anni della giunta Pisapia il Comune rinsalda infatti il proprio impegno nel favorire lo sviluppo di modelli di business innovativi tramite strumenti organizzativi come *Fabriq* (un incubatore di *startup*) e *Cobub Milano* (uno spazio di promozione dell'economia collaborativa in concessione a titolo gratuito ad operatori di settore); strumenti di *nodality* come il Blog Milano IN, uno spazio di dibattito virtuale con la cittadinanza sulle trasformazioni urbane; e strumenti di natura finanziaria come gli incentivi a gestori e utenti di *co-working*, *fablabs* e *makerspace*, e il sostegno economico allo sviluppo di una piattaforma di *crowdfunding* civico. Oltre a questi strumenti, riconducibili perlopiù al profilo delle *sharing cities*, si registra una certa apertura a pratiche assimilabili al paradigma della *governance* partecipativa e collaborativa, sia in fase di definizione delle priorità di intervento, come ad esempio il bilancio partecipativo (la cui prima edizione è realizzata nel 2015), sia in fase di produzione dei servizi, come con il progetto «*Welfare* di tutti», realizzato in collaborazione con il Politecnico e con il Terzo settore, che prevede la creazione di una piattaforma digitale cittadina dedicata all'offerta dei servizi domiciliari di *welfare* e il sostegno delle pratiche di coproduzione attivate nei condomini, nelle aziende e nelle scuole. Con il passaggio dalla Giunta Pisapia al primo mandato da Sindaco di Giuseppe Sala (2016) si riscontra una certa continuità, con ulteriori investimenti sul versante della *nodality*: è il caso della piattaforma WE-MI per l'incontro tra domanda e offerta di servizi di *welfare* coprodotti; del portale Milano Partecipa attraverso cui i cittadini possono esprimere proposte per il bilancio partecipativo, votare i progetti e ricevere informazioni; del Catalogo dei servizi di Economia e Collaborativa e *Sharing Economy* della città di Milano (2019); e della costituzione dell'Albo delle *Social Streets* con cui il Comune, replicando la strategia della

(41) M. BERNARDI, D. DIAMANTINI, *Shaping the sharing city*, cit., p. 36.

certificazione effettuata riguardo agli operatori della *sharing economy* e degli spazi di *coworking*, si dota di uno strumento di ricognizione che consente di incanalare entro binari istituzionali il rapporto con le oltre 70 esperienze sorte spontaneamente. Analoghi elenchi qualificati sono poi istituiti, sempre nel 2017, per i *Makerspace* e i *FabLab*, selezionati in base a requisiti di qualità stabiliti dall'amministrazione comunale. Allo stesso tempo, vengono lanciati nuovi programmi di ampio respiro, che fanno leva su strumenti di natura prevalentemente finanziaria: rientra in questo novero il programma Manifattura Milano, costruito nel 2017 attraverso un percorso di *co-design* tra Comune, imprese, associazioni, *makers* e università, che intende far maturare le condizioni per la nascita di imprese operanti nel campo della manifattura digitale e del nuovo artigianato. Sebbene l'intenzione dichiarata sia quella di collegare tale obiettivo con il più ampio scopo di «rigenerare le periferie e promuovere la coesione sociale»⁴², il programma sembra però più che altro concentrato sul recupero di spazi non utilizzati e sul sostegno all'imprenditoria di settore, risultando piuttosto debole il collegamento con l'*binterland* e con la dimensione metropolitana più generale⁴³, così come il tentativo dell'amministrazione comunale di orientare in qualche modo gli interventi.

Più orientati alla rigenerazione delle periferie e a finalità di natura collettiva sembrano essere invece altre iniziative recentemente cofinanziate da fondi europei e statali, come la creazione dell'*Hub* dell'innovazione inclusiva (PON Metro), finalizzato a coinvolgere i cittadini residenti nei quartieri più difficili nella co-progettazione e realizzazione di progetti innovativi nell'ambito dei servizi; il progetto *Sharing City (Horizon 2020)*, che ha l'obiettivo di realizzare, tramite azioni di co-progettazione, un quartiere *smart* a emissioni quasi zero in un'area esterna alla cintura urbana; e il progetto Scuola dei quartieri (PON Metro), avviato nel 2019 per far nascere progetti e servizi (servizi di vicinato, attività commerciali con impatto sociale, mutuo aiuto, aggregazione, ecc.) ideati e realizzati dai cittadini, utili a migliorare la qualità della vita in alcuni

(42) <https://www.manifattura.milano.it/manifattura-milano/>

(43) I. PAIS, E. POLIZZI, T. VITALE, *Governare l'economia collaborativa*, cit., p. 232.

quartieri periferici (aree bersaglio) individuati a monte dall'amministrazione comunale. In tutti questi casi si nota una maggiore volontà istituzionale di indirizzare le pratiche collaborative verso obiettivi di governo predefiniti, abbinando all'incentivo finanziario la definizione di vincoli alla discrezionalità dei beneficiari.

Questa tendenza verso una maggiore regolazione – per quanto *soft* – delle pratiche di collaborazione appare del resto confermata, sempre negli ultimi due anni, dall'introduzione di strumenti tipici dell'amministrazione condivisa, come il Regolamento sui beni comuni, l'avvio dei Patti di collaborazione, la stipula di un Patto di partecipazione per accedere al processo di definizione del bilancio partecipativo, o ancora – sul piano del *treasure* – l'introduzione dello strumento del baratto amministrativo. Si tratta tuttavia di una tendenza piuttosto recente, che non mette in discussione né il tradizionale «stile ambrosiano» di governo della città⁴⁴, né un modello di *governance* leggero in cui l'amministrazione comunale, con il supporto cognitivo di *advisor* esterni e finanziario delle principali Fondazioni operanti sul territorio, gioca un ruolo che è essenzialmente di connessione, sostegno e facilitazione delle interazioni tra diverse categorie del mondo produttivo, del Terzo settore, della conoscenza, e della cittadinanza nel suo complesso.

4.3. Torino

Come vari studi testimoniano⁴⁵, dalla metà degli anni '90 la città di Torino è stata protagonista di un processo di profondo cambiamento, che ha interessato sia il suo modello produttivo (da vecchia *company town* fordista, centrata sul sistema Fiat, a metropoli post-industriale), sia la sua struttura urbana, divenuta sempre più policentrica. La rigenerazione

(44) M. BERNARDI, D. DIAMANTINI, *Shaping the sharing city*, cit.

(45) G. PINSON, *Political government and governance: strategic planning and the reshaping of political capacity in Turin*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 3, 2002, pp. 477-493; S. BELLIGNI, G. POMATTO, S. RAVAZZI, *Regime urbano e coalizione di governo a Torino*, in *Polis*, 1, 2009, pp. 5-30; S. BELLIGNI, S. RAVAZZI, *La politica e la città. Regime urbano e classe dirigente a Torino*, Bologna, Il Mulino, 2012; F.I. FALOMI, S. DE GIORGIO, *Managing ecosystems for social innovation: the case of Torino Social Impact*, paper presentato in occasione del XIII Colloquio scientifico sull'impresa sociale, Università degli studi di Roma «Tor Vergata», 24-25 maggio 2019.

urbana e l'innovazione tecnologica, assieme alla realizzazione di grandi eventi sul suolo cittadino (come le Olimpiadi invernali del 2006), hanno rappresentato i motori di questa trasformazione, in cui il governo comunale ha assunto progressivamente una funzione attiva di pilotaggio e di coordinamento della fitta rete di *stakeholders* formatasi a supporto delle politiche locali: business, settore della conoscenza (in particolare università e politecnico), fondazioni bancarie e Terzo settore⁴⁶. Negli ultimi anni poi, anche grazie allo stimolo proveniente dal settore associativo e della cooperazione⁴⁷, si è assistito alla messa a punto di una serie di azioni volte a conciliare la trasformazione urbana con l'obiettivo dell'innovazione sociale e, ancor più di recente, con il paradigma dell'economia circolare, in parallelo allo sviluppo di pratiche collaborative aperte non solo ai gruppi organizzati ma anche ai singoli cittadini. I primi passi in questa direzione sono stati compiuti intorno al 2006/2007 nel settore dell'*housing* sociale, con la predisposizione di una serie di strumenti di natura finanziaria come ad esempio incentivi e concessioni di spazi di proprietà comunale destinati alle coabitazioni giovanili solidali. Sempre nello stesso periodo, il comune comincia ad attrezzarsi sul piano organizzativo per facilitare e incanalare entro un alveo istituzionale le esperienze di cittadinanza attiva; in particolare vengono create le c.d. Case di quartiere, ovvero spazi concessi dal comune che offrono ai cittadini occasioni di incontro attraverso rassegne culturali, sportelli sociali, laboratori di autoproduzione e altre iniziative di collaborazione civica. Pur non sostituendosi alle circoscrizioni, che conservano intatte le proprie competenze tecnico-amministrative, le Case di quartiere in un certo senso le affiancano assorbendone il ruolo di contatto diretto con la cittadinanza e di promozione della partecipazione, fino a diventare partner privilegiati dell'amministrazione comunale nella predisposizione e nell'affiancamento di progetti, anche europei, dedicati a queste tematiche.

Proprio i fondi messi a disposizione dai programmi europei e da bandi nazionali, specie nel periodo 2014-2020 (Fondi strutturali destinati al

(46) S. BELLIGNI, G. POMATTO, S. RAVAZZI, *Regime urbano e coalizione di governo a Torino*, cit.

(47) F.I. FALOMI, S. DE GIORGIO, *Managing ecosystems for social innovation*, cit.

PON Metro; *Horizon 2020*; Bando Periferie della Presidenza del Consiglio), hanno rappresentato una importante leva per l'espansione e lo sviluppo di politiche a sostegno delle pratiche di collaborazione. Vanno in questo senso, ad esempio, il progetto europeo ProGIreg sulla rigenerazione urbana inclusiva ed ecologica, che prevede di convertire aree del quartiere di Mirafiori Sud in un laboratorio a cielo aperto per l'innovazione tecnologica e sociale *nature-based*; *Torino Social Factory*, misura finanziata nell'ambito del PON Metro volta a fornire sostegno tecnico e finanziario ai progetti di innovazione sociale promossi dal Terzo settore capaci di includere la società civile nella coproduzione di welfare e di innescare processi di rigenerazione urbana in aree periferiche ad elevata criticità; e il progetto «AxTO: Beni comuni e periferie» (co-finanziato dal governo nazionale) finalizzato alla cura, manutenzione e rigenerazione del territorio con azioni negli ambiti dell'abitare, del lavoro, della cultura e della partecipazione civica, per il quale è prevista la collaborazione costante tra cittadini e istituzioni in fase di progettazione degli interventi. Tutti questi programmi offrono ovviamente all'amministrazione comunale risorse finanziarie da destinare alla promozione e all'accompagnamento di pratiche collaborative; tuttavia, grazie al contatto e allo scambio costante con altre città *partner*, essi favoriscono anche la maturazione di strumenti di natura organizzativa sia *ad hoc*, come ad esempio il Servizio di accompagnamento sociale per il progetto AxTO costituito da un sistema di sportelli fissi e itineranti per ricevere informazioni e segnalare criticità, sia trasversali, come il c.d. Gruppo di Lavoro sui beni comuni composto da personale di vari uffici comunali e delle Circoscrizioni per mantenere un dialogo aperto con i cittadini che propongono idee progettuali, e per individuare l'iter da seguire per realizzarle. Va in questo senso anche la partecipazione del Comune di Torino all'Associazione *Urban Lab* (ex *Urban Center*), che ha funzione di informazione, di comunicazione e di interlocuzione riguardo alle iniziative di rigenerazione urbana portate avanti sul territorio. Altri strumenti di *nodality* sono stati poi attivati sempre grazie a progetti europei, come alcuni cicli formativi sul *crowdfunding* (PON Metro) e la creazione di un *hub* sull'economia circolare, con seminari e incontri partecipativi (Progetto *Urban Wins*).

In parallelo alle opportunità offerte dai partenariati e da programmi di finanziamento esterni, dal 2014 in poi prendono vita ulteriori iniziative dell'amministrazione comunale riconducibili, da un lato, al paradigma della città collaborativa, come ad esempio l'introduzione del bilancio deliberativo (2014) e, nell'ambito del più ampio programma di *policy* denominato *Co-city*, l'approvazione del Regolamento sui Beni Comuni (2016) e l'avvio dei patti di collaborazione (2018), sulla falsariga dell'esperienza bolognese; e, dall'altro, alle pratiche di *sharing* più propriamente dette, come lo sviluppo di *app* per il *crowdsourcing* (ad es. *Crowdmapping* Mirafiori Sud/Miramap, una mappa interattiva georiferita, utilizzata dai cittadini per segnalare problemi e proposte riguardo lo spazio pubblico del quartiere, o *Junker*, una *app* concepita per aiutare i cittadini nella raccolta differenziata e nell'utilizzo delle informazioni fornite dagli utenti per monitorare e migliorare il servizio), la predisposizione di soluzioni pubbliche per la *sharing mobility* (come *TObike*), o ancora il lancio di *living-lab* in cui cittadini, imprese e pubblica amministrazione esplorano e sperimentano insieme prodotti, tecnologie e servizi innovativi in un'area specifica della città, con l'obiettivo di testarne funzionalità e utilità per gli utenti finali.

La crescita numerica e qualitativa degli strumenti adottati va indubbiamente di pari passo con un processo di maturazione organizzativa degli uffici comunali, e una conseguente crescita della consapevolezza del fenomeno e dei suoi possibili usi, che conducono nel tempo a una maggiore capacità di indirizzo da parte dell'amministrazione⁴⁸. Sebbene infatti gli strumenti fin qui discussi vedano l'amministrazione comunale svolgere un ruolo che è essenzialmente di promozione e sostegno (logistico, informativo e finanziario) di iniziative che prendono vita dal basso, alcune iniziative istituzionali possono comunque essere ricondotte alla categoria dell'*authority*, denotando la volontà di indirizzare e guidare i processi in corso affinché concorrano alla «ricomposizione della coesione sociale in quelle parti [periferiche] della città che non erano state coinvolte nelle principali trasformazioni urbane»⁴⁹ portate avanti

(48) Elemento emerso nel corso del *focus group*.

(49) F.I. FALOMI, S. DE GIORGIO, *Managing ecosystems for social innovation*, cit., p. 10.

nei decenni precedenti. Ne è un esempio l'esplicita indicazione, da parte del comune, di specifiche aree bersaglio su cui concentrare gli interventi del programma AxTO, e la parallela introduzione di clausole sociali nelle procedure di *public procurement*; così come lo scivolamento verso un'indicazione *top-down* delle aree progettuali su cui concentrare gli interventi del bilancio deliberativo, dopo una prima edizione che aveva previsto un processo deliberativo anche per le scelte di localizzazione degli interventi⁵⁰.

Ciò non sminuisce tuttavia il ruolo fondamentale giocato da alcuni requisiti dell'ecosistema torinese, quali la presenza di un robusto sistema di competenze scientifiche e tecnologiche (università e politecnico), un terzo settore con significative capacità imprenditoriali, un sistema industriale profondamente radicato sul territorio, e la presenza di fondazioni di origine bancaria già impegnate in diverse forme di finanza per l'impatto sociale (es. Compagnia di San Paolo e Fondazione CRT)⁵¹. Tutte le pratiche fin qui menzionate sono state infatti progettate e implementate grazie alla collaborazione e all'intervento diretto di tutte le categorie appena citate, con un ruolo attivo di stimolo e di regia svolto da parte delle istituzioni. Pare confermata quindi, anche guardando alle pratiche collaborative, quella formula di *governance through government* che Belligni *et al.*⁵² avevano proposto per inquadrare il modello di governo delle trasformazioni urbane a Torino alla fine dello scorso decennio.

5. Conclusioni: quale ruolo per gli Enti locali?

L'analisi delle tre città conferma un ruolo attivo delle amministrazioni locali nel promuovere, regolare e sostenere pratiche di collaborazione con e tra i cittadini. La componente regolativa degli strumenti è presente in tutti e tre i casi, ma costituisce solo una piccola parte dell'azione dei Comuni, connotandosi come strumento di *soft law* che risponde a

(50) G. POMATTO, S. RAVAZZI, *Partecipare alle scelte pubbliche. L'esperienza del Bilancio deliberativo di Torino*, Rapporto di ricerca, 2017.

(51) F.I. FALOMI, S. DE GIORGIO, *Managing ecosystems for social innovation*, cit.

(52) S. BELLIGNI, G. POMATTO, S. RAVAZZI, *Regime urbano e coalizione di governo a Torino*, cit.

un bisogno di codificare le esperienze già attive e a dare una risposta standardizzata a domande di partecipazione che provengono dal basso. La natura scarsamente coercitiva di questi strumenti discende dal carattere intrinsecamente volontario delle pratiche di collaborazione, che induce le amministrazioni a far ricorso anche strumenti di tipo non regolativo al fine di orientare i comportamenti collettivi nella direzione desiderata. Da questo punto di vista, infatti, le tre amministrazioni intervengono con numerosi strumenti di *nodality* volti, da una parte, a fornire informazioni e indicazioni ai cittadini e, dall'altra, a raccogliere le richieste provenienti dal basso oltre che ad ampliare la conoscenza delle diverse aree delle città e dei relativi bisogni. Nel tempo inoltre la stessa struttura organizzativa dei tre Comuni si è adattata a un modello di *governance* collaborativa, disegnando nuovi servizi e strutture, e sperimentando – o sistematizzando, anche con forme istituzionalizzate di partenariato – forme di collaborazione con esperti, associazioni, gruppi di cittadini e fondazioni esterne. Interventi incisivi di promozione e sostegno sono stati poi realizzati tramite strumenti di *treasure*, che in tutte e tre le città attingono ampiamente da finanziamenti esterni, prevalentemente europei, come ad esempio i programmi *Horizon 2020*, i fondi strutturali destinati alla politica di coesione, o altri partenariati transnazionali basati su innovazione sociale e sostenibilità. L'utilizzo di tali strumenti, oltre a tradursi nella fornitura di risorse concrete ai territori, e a favorire un potenziamento delle pratiche collaborative, rappresenta anche un'opportunità per l'ampliamento e il consolidamento di legami con altre città a livello europeo, elemento reputato indispensabile per poter incidere in futuro anche sugli aspetti più propriamente regolativi della *sharing economy* di tipo transazionale.

L'analisi ha mostrato poi come gli strumenti adottati si concentrino soprattutto nelle fasi di identificazione delle priorità di intervento e di progettazione ed erogazione dei servizi. Più debole invece appare il coinvolgimento dei cittadini nella fase di monitoraggio e valutazione delle politiche urbane, così come deboli appaiono il monitoraggio e la valutazione delle esperienze collaborative e dei loro esiti. I pochi strumenti individuati – come gli osservatori e i report sulle attività realizzate, così come le applicazioni aperte ai *feedback* della cittadinanza – seppur utili, non vanno oltre la raccolta di segnalazioni di malfunzionamenti o

problemi relativi a segmenti di servizio o a singoli quartieri. La debolezza dei sistemi di monitoraggio e valutazione in generale, abbinata alla parallela, progressiva espansione dei progetti e delle pratiche attivate, potrebbe condurre ad alcune criticità legate alla stabilizzazione e alla messa a sistema delle innovazioni introdotte. Come sottolineato da Pais *et al.*⁵³ nel caso milanese, l'impressione che si ricava dalla varietà degli strumenti utilizzati e dalla loro sequenza temporale è infatti quella di una rincorsa ad assecondare e governare spinte provenienti dal basso o occasioni che vengono da fuori (ad es. eventi particolari come Expo, o gli stessi programmi di finanziamento europei, o le opportunità di partenariato internazionale), in assenza di un disegno strategico più ampio che, partendo da un bilancio delle esperienze realizzate, inquadri il fenomeno delle pratiche collaborative nell'ambito delle politiche di area metropolitana. In effetti in tutte le città esaminate – tutte e tre Città metropolitane – le azioni avviate si fermano in prevalenza entro i confini comunali, mancando una connessione con le politiche di area vasta; elemento questo tanto più critico quanto più si rimane nell'ambito dei servizi pubblici a cittadini e imprese che sempre più hanno scala sovracomunale.

Se molte sono le somiglianze tra le tre città sia in termini di aspetti positivi che di eventuali debolezze, non mancano però differenze sostanziali. Esse sembrano discendere principalmente da tre fattori: le caratteristiche degli ecosistemi urbani, le diverse sfide che i tre governi locali si sono trovati ad affrontare, e la *legacy* delle tre città in materia di relazioni con il territorio. Per Bologna si è trattato di cogliere le opportunità e di affrontare anche le possibili esternalità derivanti da un progressivo e rapido incremento della popolazione studentesca e dalla trasformazione in città di interesse turistico. Ciò ha implicato azioni a favore del mantenimento di un equilibrio tra progetti più puramente collaborativi e offerta di nuovi servizi, necessari per rispondere alla trasformazione del tessuto sociale ed economico. Di conseguenza in questo caso si può vedere un passaggio da un progetto originario di *co-city*, incentrato sulla progettazione condivisa delle politiche e sul riuso civico degli

(53) I. PAIS, E. POLIZZI, T. VITALE, *Governare l'economia collaborativa*, cit., pp. 228-229.

spazi urbani, verso un numero sempre maggiore di pratiche di *sharing* incentrate sull'offerta di nuovi servizi e la regolazione di pratiche con finalità economica. Milano invece, proprio per il suo tessuto economico e produttivo, e per l'occasione offerta da *Expo 2015*, si è orientata inizialmente verso progetti *smart* di innovazione tecnologica e di internazionalizzazione delle imprese. Soltanto negli ultimi tempi ha ampliato il ventaglio di azioni a favore di una *governance* collaborativa più aperta anche a pratiche partecipative. Infine Torino, che negli ultimi anni ha dovuto ripensarsi come città, superando il modello industriale a favore di una conversione post-industriale: la crisi della FIAT ha lasciato in eredità alla città di Torino «non solo comparti industriali dimessi che creano delle cesure nella maglia urbana, ma anche quartieri residenziali fantasma, enclave di marginalità e degrado»⁵⁴. Di fronte a questa sfida, la città di Torino ha cercato di procedere su entrambi i versanti, impegnandosi sia in interventi volti a sostenere il rilancio di attività economiche e imprenditoriali che a rivitalizzare aree periferiche attraverso, ad esempio, le case di quartiere o le coabitazioni solidali giovanili.

È chiaro quindi che, al netto di innegabili fenomeni isomorfici che hanno accompagnato la ricerca di soluzioni in tutti e tre i casi esaminati, ogni città abbia disegnato il proprio modello collaborativo in maniera incrementale, adattando e ampliando le risposte alle caratteristiche e peculiarità del proprio tessuto sociale, e calibrando vari strumenti a seconda delle domande espresse dal territorio e dalle sfide/opportunità che nell'ultimo decennio hanno interessato le amministrazioni locali. Del resto, come evidenziato in numerosi studi su vari ambiti di politica pubblica, di fronte a fenomeni nuovi e complessi la scelta degli strumenti è sempre un'operazione di *puzzling*⁵⁵, che sfida le capacità di scelta dei *decision makers* conducendoli spesso a ricercare soluzioni ibride che siano, al contempo, tecnicamente fattibili, politicamente sostenibili e socialmente accettabili. La tendenza al *policy mix* certo non pregiudica, di per sé, la capacità delle amministrazioni di rispondere in

(54) I. VASSALLO, *Torino: Forme di ri-articolazione della città del welfare*, in *Working papers*, Rivista online di *Urban@it*, 1, 2016, p. 1.

(55) G. CAPANO, A. LIPPI, *Gli strumenti di governo stanno cambiando? Aspetti teorici e problemi empirici*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2, 2010, pp. 5-30, p. 26.

maniera efficace a bisogni momentanei e a domande circoscritte; tuttavia, laddove le scelte non siano incasellate in una strategia di *governance* urbana più ampia e consapevole, un simile modo di procedere rischia di condurre a fenomeni di stratificazione e a un «pluralismo incoerente» degli strumenti⁵⁶, che può risultare di difficile manutenzione nel medio-lungo periodo, specie in assenza di sistemi istituzionalizzati di monitoraggio e valutazione della loro efficacia.

(56) G. CAPANO, A. LIPPI, *Gli strumenti di governo stanno cambiando?*, cit.