
2 La città collaborativa

Framework analitico e concettuale del volume

Le città sono i luoghi dove nel prossimo secolo vivrà la maggior parte della popolazione mondiale e in ragione dei processi incrementali che le hanno viste acquisire centralità crescente nella globalizzazione (Sassen 1991) sono diventate anche i principali luoghi di contestazione per l'uso e l'accesso alle risorse, al territorio, agli spazi aperti, alle infrastrutture e alla cultura. Rispondere alla domanda di Saskia Sassen¹ - chi è padrone della città? - richiede oggi livelli di complessità crescente, che possono essere ricostruiti attraverso la *review* della letteratura che ha accompagnato questo processo di aumento della complessità della governance urbana e che facciamo risalire alla prima globalizzazione degli anni '70-'80.

Tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90 la *regime analysis* (Stone 1989) si è rivelata un fertile concetto guida per lo studio delle politiche urbane, soprattutto nelle città americane, anche se non ha mancato di suscitare l'interesse degli studiosi di altri continenti che l'hanno utilizzata per lo studio delle città europee e asiatiche. Il cuore della *regime analysis* è dedicato alle relazioni informali tra attori pubblici e privati che consentono ai governi delle città di sviluppare e attuare un'agenda politica. Elkin (1987) ha introdotto il concetto di 'regime urbano' da una prospettiva di economia politica urbana e, a questo proposito, messo in evidenza che le caratteristiche di un regime urbano derivano dalla divisione del lavoro tra lo Stato e il

¹ <https://www.theguardian.com/cities/2015/nov/24/who-owns-our-cities-and-why-this-urban-takeover-should-concern-us-all>.

mercato, articolata in tre assi principali: 1) partnership pubblico-privato; 2) politiche elettorali; 3) politiche amministrative; e quindi le politiche economiche urbane verrebbero definite attraverso la combinazione di questi tre assi.

La ricerca di Stone su Atlanta ha portato l'autore a considerare che la natura della governance urbana non è semplicemente una questione di controllo sociale - come postulato dai teorici dell'elitismo e del pluralismo - in cui le fazioni rivali cercano di influenzare il processo decisionale, né l'esito del grande quadro di dominio borghese, prodotto di relazioni classiste dominate dal modo di produzione capitalistico. Da questa prospettiva, 'governare' ha meno a che fare con il potere del *command-and-control* e molto di più con il modo in cui - attraverso accordi informali - alcune forme di coordinamento delle attività prevalgono su altre. Il governo diventa governance, intesa come processo che ha più a che fare con la capacità di negoziare e di adattarsi che con problemi di controllo assoluto, e in questo quadro gli accordi informali sono un modo per sostenere (e guidare) la capacità formale di agire. Invece di un modello di controllo sociale, Stone propone un modello di produzione sociale: in una società composta da reti debolmente strutturate e frammentate da tensioni, Stone riconosce che il potere di comando è difficile da raggiungere. In queste circostanze, l'esercizio del potere non riguarda tanto il controllo quanto la capacità di agire: è potere di, non potere su. Ciò significa che il potere è esercitato attraverso la cooperazione. Stone applica il modello di produzione sociale al concetto di regime, che egli concepisce come un sistema di accordi informali attraverso i quali gli apparati pubblici e gli stakeholder privati interagiscono in modo tale da produrre e implementare le decisioni di governo.

Tuttavia, Stone mette in evidenza che un regime non coinvolge tutti i gruppi interessati a una decisione, ma solo quelli che sono sufficientemente stabili e hanno accesso alle risorse istituzionali. La formazione di un regime urbano nasce così da un coordinamento intenzionale degli obiettivi, che spesso dipende da accordi taciti tra interessi pubblici e privati su ciò che deve essere realizzato e su come attuare le decisioni. Alla luce di ciò, la comprensione di un regime si basa principalmente sulla teoria delle organizzazioni (Wilson 1973), secondo la quale i regimi vengono formati e mantenuti perché i loro membri ricevono benefici simbolici e materiali per la loro partecipazione alle attività di governo.

A distanza di circa trent'anni dalla sua fondazione, la *regime analysis* è stata parzialmente abbandonata perché i crescenti livelli di interconnessione globale hanno avuto forti impatti sui contesti locali. Smith (2019) ha evidenziato che è necessario un robusto aggiornamento della teoria dei regimi urbani, focalizzando l'attenzione su tutte le forme di innovazione prodotte al di fuori delle agende politiche locali. Lo stesso inventore della *regime analysis* (Stone 2015) ricono-

sce che oggi non ci si può aspettare di trovare nelle città una coalizione di governo stabile e coesa tenuta insieme attorno a un'agenda per le evidenti influenze di agenti sovralocali. Stone affianca allora l'idea di un regime urbano a quella di un *urban political order*, inteso come un insieme di relazioni in evoluzione ancorate alla città ma che si estendono in una dimensione intergovernativa e riflettono un processo di globalizzazione in corso.

Un altro fruttuoso tentativo di comprendere la complessità crescente della governance urbana è rappresentato dalla prospettiva della 'governance collaborativa' o dei suoi molti sinonimi (Blanco 2015): *interactive governance*, *governance-beyond-the-state*, *partnership paradigm*, *joined-up government* e *network governance*. Questo filone di studi ha messo l'accento sull'importanza crescente di forme di collaborazione tra attori governativi e non governativi nella costruzione delle politiche pubbliche locali, spostando l'accento dal governo - fotografia 'statica' degli attori coinvolti nella gestione della cosa pubblica - alla governance - processo collettivo di definizione e gestione dell'agenda di policy - andando così a rafforzare l'idea di uno spostamento nelle modalità di governo da principi riconducibili al mercato e alla gerarchia a nuovi principi riconducibili alle reti e alle partnership. Le reti innescano una terza via tra stato e mercato e allargano la sfera pubblica coinvolgendo e dando potere alle comunità (Deakin 2002).

Appare di interesse evidenziare che il dibattito sulla *network governance* non ha riguardato solo la città, ma è stato al centro di una più ampia riflessione relativa al rapporto tra potere, organizzazione e partecipazione. Negli anni immediatamente precedenti alle prime riflessioni sull'evoluzione della governance urbana, sono gli studi organizzativi a mettere in evidenza che le industrie utilizzano sempre più spesso una governance di rete caratterizzata da un mix di sistemi sociali informali e rapporti contrattuali per coordinare prodotti o servizi complessi in ambienti incerti e competitivi (Piore, Sabel 1984; Powell 1990; Saxenian 1990; Snow, Miles, Coleman 1992). In estrema sintesi, la combinazione tra *transaction cost economics* e *social network theory* permette di comprendere che l'azione e i risultati economici sono influenzati da relazioni diadiche degli attori e dalla struttura della rete complessiva di relazioni (Granovetter 1973, 1982, 1985, 1992; Williamson 1994).

In contesto di studi aziendali la *network governance* è definita come un processo che coinvolge un insieme selezionato, persistente e strutturato di organizzazioni autonome impegnate nella creazione di prodotti o servizi basati su contratti impliciti e a tempo indeterminato, non vincolanti, per adattarsi alle contingenze ambientali e per meglio coordinarsi e tutelarsi dai cambiamenti (Jones, Hesterly, Borgatti 1997). Come per la governance urbana, anche in questo caso la governance della rete è un processo dinamico di organizza-

zione piuttosto che un'entità statica. La forma di governance a rete si fonda su unità autonome che operano in un contesto di incertezza della domanda con elevata interdipendenza, in ragione di compiti personalizzati e complessi, e supera problemi di adattamento, coordinamento e protezione degli scambi utilizzando meccanismi sociali piuttosto che l'autorità, le regole burocratiche, la standardizzazione o il ricorso alle vie legali. Come a dire che la partecipazione, l'interattività e la collaborazione funzionano meglio in condizioni di incertezza e instabilità della domanda.

Parallelamente, in ambito di studi urbani, tra gli anni '90 e i primi 2000 il concetto di 'rete' è diventato preminente nelle teorie relative al governo urbano: «from government to governance» (Le Galès 1998; Rhodes 1997) rappresentava una visione valida non solo a livello locale ma anche a livello nazionale e internazionale, riflettendo un cambiamento fondamentale nella natura del potere e nelle modalità di interazione tra stato e società in un contesto di crescente frammentazione del panorama istituzionale conseguente ai processi di privatizzazione e depoliticizzazione prodotti dal neoliberismo (Rhodes 2007).

Tuttavia, i critici di questa prospettiva hanno presentato la *network governance* come una delle facce dall'egemonia neoliberale, che dietro un'apparente pluralismo orizzontale e inclusivo nasconde una crescente concentrazione di potere nelle mani delle élite economiche e politiche (Davies 2011, 2012; Swyngedouw 2005).

In modo originale, Blanco (2013) risponde alla polarizzazione tra critici ed entusiasti individuando alcuni punti di contatto con la prospettiva *regime* precedentemente presentata. Mentre alcuni autori tendono a considerare le pratiche di *network governance* come intimamente legate al neoliberalismo e altri le celebrano come una Terza Via tra mercati e gerarchie, secondo l'autore recuperare la prospettiva della *regime analysis* può essere di aiuto per tre ragioni: in primo luogo, perché evidenziando che la governance e le reti sono sempre state parte integrante del governo urbano costringe i sostenitori della *network governance* a chiarire cosa c'è di nuovo nel paradigma delle reti; in secondo luogo, perché evidenzia e quindi ricorda che le agende e i partecipanti delle reti di governano possono essere molto diversi e che questo può portare a diversi tipi di risultati; in terzo luogo, perché la *regime analysis* si concentra sul livello locale e quindi può aiutare a capire come le decisioni di governance locale vengono prese di fronte alle pressioni strutturali globali.

La prospettiva italiana degli studi di comunità, per quanto limitata e parziale, rappresenta un altro approccio allo studio dei fenomeni urbani che può dare un significativo contributo analitico ed esplicativo e spiegare le ragioni per le quali è emersa in Italia una corrente di studi che analizza i fenomeni di innovazione sociale guardando

soprattutto alle interazioni tra gli agenti piuttosto che alle istituzioni (Busacca 2019a).

Recentemente, i lavori di Vicari-Haddock e Mingione (2017), Polizzi e Vitale (2017), Andreotti (2018), Bernardi e Mura (2018), Ivaldi, Pais e Scaratti (2018), Nuvolati (2018), Barbera e Parisi (2019), Bandinelli e Gandini (2019), Busacca (2019b) e d'Ovidio e Gandini (2019), solo per citarne alcuni tra i più noti, hanno dato vita a un corpo di letteratura che si è occupata di innovazione sociale e delle sue relazioni con la governance locale, facendo tesoro, in modo più o meno esplicito, della tradizione della *new political economy* comparata italiana, caratterizzata da una forte sensibilità per le specificità locali e territoriali, per le opportunità trasformative, di cambiamento sociale, e per l'azione collettiva.

Questa tradizione si è affermata in Italia tra la fine degli anni '90 e i primi 2000 quale attualizzazione delle ricerche weberiane sulle città. Il contributo di Bagnasco e Le Galès (2001) è stato quello di sviluppare l'opera di Weber, fino a gettare le basi per la concettualizzazione della *new political economy* delle città quale elaborazione del modello weberiano di città come società locali. Questa nuova prospettiva di strutturazione sociale delle città può essere catturata attraverso il concetto di governance (Le Galès 2017), intesa come processo di coordinamento di attori per raggiungere scopi definiti collettivamente in ambienti frammentati.

Questa prospettiva consente di rilevare le qualità degli attori della governance urbana e le forme di interazione che tra questi si costituiscono. Ciò che tale prospettiva sviluppa, infatti, è un'attenzione all'interazione tra il locale e gli altri livelli di regolazione, ai gruppi sociali più che a chi governa, all'informalità e alle reti sociali (Le Galès 2018). Secondo questa prospettiva le decisioni non sono il frutto di un'azione programmatica scientificamente progettata o di relazioni di potere staticizzate, bensì dei processi di mutuo aggiustamento che si caratterizzano per una dinamica incrementale che si può definire di *muddling through* (Lindblom 1959). Queste interazioni si configurano come catene relazionali fondate sul tentativo continuo degli individui di massimizzare il loro livello di soddisfazione mettendo in campo il proprio capitale culturale per cercare delle soluzioni soddisfacenti anche per i loro interlocutori (Collins 2005).

Questa tradizione trova a sua volta un ancoraggio precedente agli studi di comunità italiani degli anni '50 e '60 (Tosi, Vitale 2016). L'influenza di tali studi porta in dote alle tradizioni successive una grande attenzione per la dimensione locale, focalizzando la propria attenzione sulle strutture sociali locali e sui sistemi locali di relazioni. Questi studi si presentano pertanto come una sociologia *del* locale prima ancora che come una sociologia *sul* locale: del locale non si limitano a dare conto attraverso le loro analisi, ma sono un prodotto

fortemente legato alla dimensione territoriale e contribuiscono a loro volta alla produzione di un'idea spaziale localizzata.

Questo filone di studi condivide con il precedente la prospettiva dell'azione socialmente orientata della nuova sociologia economica (Barbera, Pais 2017), sulla base della quale l'agire, sia sociale sia economico, non può essere spiegato soltanto sulla base di motivazioni individuali, ma gioca un ruolo fondamentale anche la collocazione dei singoli soggetti nelle reti di relazioni sociali in cui sono coinvolti. Le reti di relazioni sociali costituiscono delle strutture che è necessario ricostruire per valutarne gli effetti sul comportamento economico. Per Granovetter e la nuova sociologia economica è l'inserimento dei soggetti in stabili reti di relazioni personali che permette di diffondere le informazioni e di tenere sotto controllo il comportamento attraverso meccanismi di fiducia.

Infine, da una prospettiva totalmente differente e radicata nello studio delle politiche pubbliche e dei beni comuni (Ostrom, Charles, Warren 1961; Ostrom 1990, 2010), emerge la proposta al tempo stesso analitica e operativa della «co-city» (Iaione 2016). Il concetto di co-city immagina la città come una piattaforma (o un'infrastruttura) sulla quale i partecipanti possono condividere le risorse, impegnarsi nel processo decisionale collettivo e nella co-produzione di risorse e servizi urbani condivisi, supportati da dati e tecnologie aperte e guidati da principi di giustizia distributiva. Una co-city si basa pertanto su una governance policentrica che si occupa di una grande varietà di risorse urbane come quelle ambientali, culturali, di conoscenza e di beni digitali, che vengono gestite attraverso partnership contrattuali o istituzionalizzate tra stato e società o tra stato e organizzazioni private e sociali. L'idea di co-city si fonda su cinque principi di co-progettazione dei beni comuni, che di volta in volta si adattano al contesto dei beni comuni urbani e alle realtà che partecipano alla costruzione delle risorse comuni della città.

Il primo principio riguarda la governance collettiva (o co-governance) e si riferisce alla presenza di uno schema di governance *multistakeholder* in cui la comunità emerge come attore e partner (attraverso la condivisione, la collaborazione, la cooperazione e il coordinamento) con altre quattro categorie di attori urbani - organismi di governo, imprese, università e società civile organizzata - secondo schemi diadici. Il secondo principio, *enabling state*, esprime il ruolo dello stato nel facilitare la creazione di beni comuni urbani e nel sostenere accordi di governance collettiva per la loro gestione e la loro sostenibilità. Il terzo principio, il cosiddetto *pooling* sociale ed economico, si riferisce alla presenza di istituzioni autonome (ad es. civiche, finanziarie, sociali, economiche ecc.) che sono aperte, partecipative e gestite o possedute da comunità locali che operano all'interno di sistemi economici non mainstream (ad es. economie cooperative, sociali e solidali, circolari, culturali o collaborative ecc.)

che mettono in comune risorse e stakeholder portando alla creazione di nuove opportunità (ad es. posti di lavoro, competenze, istruzione ecc.) e servizi (ad es. alloggio, assistenza, servizi pubblici ecc). Il quarto principio, lo *sperimentalismo*, individua la presenza di un approccio adattivo *place-based* e iterativo per progettare innovazioni giuridiche e politiche che favoriscano la costruzione di beni comuni urbani. Il quinto principio riguarda la democrazia tecnologica ed evidenzia che l'accesso, la partecipazione, la cogestione e/o la proprietà di infrastrutture urbane tecnologiche e digitali e di dati rappresenta un fattore abilitante della cooperazione e della co-creazione dei beni comuni urbani.

Pertanto, la governance urbana policentrica che caratterizza la co-city comporta la cooperazione tra cinque possibili categorie di attori - gli innovatori sociali, le autorità pubbliche, le imprese, le organizzazioni della società civile e le istituzioni della conoscenza - dando vita a quello che Iaione e Cannavo (2015) hanno descritto come «quintupla elica». Questa cooperazione nell'ambito della co-governance ha tre obiettivi principali: promuovere l'innovazione sociale nella fornitura di welfare urbano; stimolare le economie collaborative come motore dello sviluppo economico locale; promuovere la rigenerazione urbana inclusiva delle aree degradate. In questo quadro le autorità pubbliche svolgono un importante ruolo abilitante nella creazione e nel sostegno della co-city, il cui obiettivo finale è la creazione di una città più giusta e democratica, coerente con l'approccio lefebvrino del diritto alla città (Foster, Iaione 2016; Iaione 2017).

Il punto cruciale di questa prospettiva è che un approccio policentrico alla governance locale colloca i beni comuni tra il mercato e lo Stato e tutti gli attori sono parte di una rete decisionale autonoma e possono realizzare attività in vario modo. Da questo punto di vista si tratta di una prospettiva sostanzialmente ancorata alla tradizione pluralista della scienza politica. Tuttavia, non si tratta di una visione binaria - co-city o non co-city - ma di un processo di governo della città come bene comune riferimento che può assumere differenti livelli di intensità. Un primo livello è quello di una governance allestita dalla partnership tra attori pubblici e privati. Un secondo livello è quello della governance condivisa, dove istituzioni e cittadini condividono la presa in cura dei beni comuni urbani. Il terzo livello è quello della governance collaborativa, che si realizza in un meccanismo di governance delle risorse comuni che coinvolge numerosi individui e organizzazioni (stakeholder) che le stesse risorse mettono in una relazione di interdipendenza reciproca. Il quarto livello è rappresentato dalla governance cooperativa, posta tra la governance collaborativa e quella policentrica. Ciò che distingue la forma cooperativa da quella collaborativa è che esiste un patto formalizzato tra gli stakeholder per implementare le strategie cooperative. Infine, la governance policentrica esprime un sistema di gestione che richie-

de relazioni interdipendenti tra il governo e le altre organizzazioni, a tutti i livelli. Un sistema policentrico dovrebbe quindi essere un sistema in cui le unità competono e cooperano, interagiscono e imparano l'una dall'altra, e le responsabilità a diversi livelli sono adatte alla scala dei servizi pubblici che forniscono (Cole 2011).

Ciò che questi differenti approcci hanno in comune, oltre a una condivisa prospettiva policentrica e a rete, è che ricostruiscono, descrivono e analizzano principalmente come il processo di governance ha luogo e cosa produce, cioè i *governance modes* dell'azione (prevalentemente locale). Tuttavia, sono molto meno attenti a spiegare invece ciò che avviene 'dentro' i processi di governance, cioè a ricostruire i modi attraverso i quali gli agenti praticano la loro partecipazione e interagiscono tra di loro individualmente o collettivamente. Così facendo tendono inevitabilmente a de-problematizzare i sistemi di relazioni su cui si fondano le reti decisionali e progettuali, sottostimando questioni cruciali come il potere e il conflitto. La prospettiva adottata in questo volume fa tesoro di alcune delle principali lezioni degli approcci sopra descritti e li usa per mettere a fuoco e discutere (soprattutto nel Capitolo 4) come i modi di governo dei processi di rigenerazione urbana temporanei, plurali e fondati sulla centralità della conoscenza sviluppino conflitti (oltre che collaborazioni) tra gli attori coinvolti per l'accesso alle risorse (scarse) e per l'aumento della propria influenza (per ottenere il potere di).