

# Fuga dalla gabbia d'acciaio in Europa. Opportunità e minacce per la sussidiarietà orizzontale e la cura condivisa dei beni comuni all'italiana

Daniela Ciaffi  
Umberto Di Maggio

L'Italia come laboratorio pilota di sussidiarietà orizzontale è da anni sotto l'attenta osservazione di studiosi, attivisti e policy makers internazionali interessati alla cura dei beni comuni attraverso azioni di interesse generale. Rispetto alla concezione verticale che l'Unione europea ha della sussidiarietà, è in un certo senso provocatorio il messaggio che circa 250 comuni italiani e un paio di regioni lanciano, implicitamente, quando pattuiscono quotidianamente forme di cogestione di spazi e servizi comuni. Lo fanno infatti nel più orizzontale dei modi: alla pari con soggetti diversi – pubblici, privati, gruppi, associazioni, gruppi e singoli abitanti attivi – e attraverso migliaia di «patti di collaborazione»: dispositivi tanto innovativi quanto ordinari che esistono nel diritto amministrativo italiano, in quelle città e nei territori in cui la pubblica amministrazione si doti di un «Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni». Il concetto teorico di «amministrazione condivisa» coniato da Gregorio Arena nel 1997 sta rapidamente guadagnando movimento, così che la cura condivisa dei beni comuni materiali e immateriali «all'italiana» fa ipotizzare agli autori di questo contributo che la democrazia si possa evolvere in direzione contributiva, come hanno iniziato a dire in Francia, ma solo a condizione di sfidare davvero alcuni ostacoli che oltre un secolo fa Max Weber iniziò a mettere a fuoco. Nel 1905 il celebre studioso avvertì della condizione di «gabbia di durissimo d'acciaio» per esplicitare il processo di burocratizzazione entro cui la modernità sembra ridursi. Perdita dello spirito vocazionale nella professione, discostamento da sommi valori nell'adempimento lavorativo, nonché mera ricerca di soddisfazione a passioni agonali e spinte competitive sembravano essere le uniche ratio motivazionali per quelle condotte divenute, ormai, «pietificate», anche da parte di coloro che erano e sono oggi predisposti, in

quanto pubblici amministratori, nell'espletamento di attività per il bene comune e l'interesse generale

## 1. Introduzione

34

L'Italia come laboratorio pilota di sussidiarietà orizzontale è da anni sotto l'attenta osservazione di studiosi, attivisti e policy makers internazionali interessati alla cura dei beni comuni attraverso azioni di interesse generale. Rispetto alla concezione verticale che l'Unione Europea ha della sussidiarietà, è in un certo senso provocatorio il messaggio che circa 250 comuni italiani e un paio di regioni lanciano, implicitamente, quando pattuiscono quotidianamente forme di cogestione di spazi e servizi comuni<sup>1</sup>. Lo fanno infatti nel più orizzontale dei modi: alla pari con soggetti diversi – pubblici, privati, gruppi, associazioni, gruppi e singoli abitanti attivi – e attraverso migliaia di «patti di collaborazione»: dispositivi tanto innovativi quanto ordinari che esistono nel diritto amministrativo italiano, in quelle città e nei territori in cui gli enti pubblici (quasi sempre locali, ma anche intercomunali e regionali) si dotano di un «Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni». Il concetto teorico di «amministrazione condivisa» coniato da Gregorio Arena nel 1997<sup>2</sup> sta rapidamente guadagnando spazio, dalle prime esperienze di prossimità sperimentate a Bologna nel 2014 fino a una storica sentenza della Corte costituzionale del 2020<sup>3</sup>: La cura condivisa dei beni comuni materiali e immateriali «all'italiana» può insomma far sperare che la democrazia si possa evolvere in direzione *contributive*<sup>4</sup>, come hanno iniziato a dire in Francia, ma solo a condizione di sfidare davvero alcuni ostacoli che oltre un secolo fa Max Weber iniziò a mettere a fuoco. Questo contributo parte proprio dal pensiero di questo autore, e in particolare dalla potente metafora della «gabbia di durissimo d'acciaio» che costringe la società moderna a forme di burocrazia e legalità non sempre ispirate ai principi di giustizia ed etica della responsabilità. Una delle chiavi per provare ad aprire questa gabbia è individuata dagli autori in un terzo principio, quello della sussidiarietà orizzontale, introdotto nella Costituzione italiana vent'anni fa, e ancor più la sua traduzione in migliaia di concrete forme di pattuizione per la cura dei beni comuni che cittadini attivi e amministratori pubblici stanno sperimentando attraverso nuove alleanze.

## 2. Il poliedro interpretativo weberiano

Max Weber nel 1905, mentre l'occidente viveva grandi sconvolgimenti politici ed economici, parlando del «capitalismo vittorioso», scrive della condizione del mondo costretto in un'inedita «gabbia di durissimo d'acciaio» (*Stahlharte Gehäuse*)<sup>5</sup>. L'immagine è certamente simbolica, nonché di indiscutibile potenza evocativa, e ci descrive un nuovo cosmo ordinamentale entro cui il lavoro e l'adempimento professionale non sono più guidati dallo spirito vocazionale (*Beruf*) e da sommi valori ma, invece, da presupposti meccanici, passioni agonali, spinte competitive che conducono, anche nelle attività che riguardano il bene comune, ad una «pietrificazione meccanizzata» delle condotte<sup>6</sup>.

35

Il sociologo tedesco, di cui nel 2020 è ricorso il centenario della morte, si riferisce ad un cambiamento ancora in atto che risulta essere, a causa del disincantamento del mondo (*Entzauberung der Welt*), sempre più dominato dall'intellettualizzazione e dalla razionalizzazione<sup>7</sup>. Si badi però che Weber si riferisce ad una specifica razionalità e particolarmente a quella formale<sup>8</sup> che riguarderebbe le sfere economiche della produzione e del commercio e che estensivamente interesserebbe anche il diritto, la politica e l'amministrazione pubblica. Semplificando, si può dire che una condotta formalmente razionale è preoccupata solo dalla coerenza, dalla calcolabilità, dalla prevedibilità e predilige la forma alla sostanza. Riferendoci specificamente alle attività dei funzionari pubblici appare chiaro come queste risulterebbero essere imbrigliate da contingenze procedurali. Questi presupposti di mera natura tecnica determinerebbero una strapotente forza coercitiva che costituirebbe, appunto, la gabbia d'acciaio da cui, in tutta evidenza, risulta difficile fuggire.

Per Weber, come è noto, le azioni si possono iscrivere dentro una sfera individualistica guidata dal dominio del mondo (*Weltbeherrschende*) e dal calcolo utilitaristico. All'opposto, invece, si pongono quelle attività che si svolgono avendo come riferimento la sfera civica<sup>9</sup>. Quest'ultima risulta essere caratterizzata dal dovere, da ideali e valori che sono orientati verso il miglioramento complessivo delle condizioni di vita dell'intera comunità. La genesi di questi due orientamenti, che tra di loro si intrecciano, si spiega usando fattori di tipo culturale. Specificamente, Weber si riferisce a determinanti di tipo religioso e inquadra queste tipicità in relazione alla specificità dei contesti geografici. In alcune nazioni, come gli Stati Uniti ad esempio, egli nota come si diffonda l'attivismo civico inteso come partecipazione terrena e intramondana coerente con taluni dettami spirituali. Egli spiega questa tendenza alla maggiore rilevanza attribuita

al successo lavorativo ed imprenditoriale in relazione all'osservanza di comportamenti connotati alla sincerità, al rispetto, alla fiducia, all'etica del fair-play, alla disponibilità, all'aiuto reciproco che dapprima ha riguardato l'ambito commerciale e poi anche gli ambiti della politica e della Pubblica Amministrazione. Come Weber rileva, quindi, i condizionamenti culturali di questo tipo sono stati così potenti al punto che anche i funzionari dell'apparato burocratico hanno dovuto necessariamente adeguarsi<sup>10</sup>.

## 2.1 Burocratizzazione

36

Ritornando, però, alle caratteristiche specifiche della burocrazia, che a noi interessa nella versione che ottusamente impedisce anziché favorire la partecipazione civica, Weber dice come essa sia una macchina che si basi sulla specializzazione del lavoro professionale, sulla delimitazione delle competenze, sulla subordinazione gerarchica. La burocrazia sarebbe, dunque, una forma organizzativa apparentemente efficiente, se l'efficienza la si misura nella coerenza con i dettami razionalistici di cui si è prima detto e che sono il frame entro cui, giova ripeterlo, si regge il costruito logico ed operativo della modernità. Questa imprescindibile qualità riferita all'efficienza si rende necessaria per qualsivoglia organizzazione (imprese, istituzioni pubbliche, etc.) che intende massimizzare il coordinamento delle proprie attività e ridurre quindi l'entropia interna. *Rebus sic stantibus* ciò che si rende necessario è la prevedibilità del comportamento dei tecnici, la parità di trattamento, l'imparzialità dell'applicazione della norma e quindi la sicurezza del diritto. Weber ha indicato la burocrazia come la forma di organizzazione senza la quale «saremmo costantemente esposti al pericolo di una terribile corruzione e di una triviale grettezza, che minaccerebbe anche la prestazione puramente tecnica dell'apparato statale»<sup>11</sup>.

Weber, però, denuncia l'ipertrofia della burocrazia, la cristallizzazione del potere nelle mani della casta dei funzionari che, in quanto organizzazione di ceto, monopolizzano il potere. Costoro, a sua detta, sono spesso guidati da valori impersonali, dalla prudenza, dal calcolo strumentale e dagli interessi personali. Le conseguenze impreviste di questo comportamento corporativistico sarebbero l'antitesi della missione verso il servizio pubblico. Regole e procedure si pongono diametralmente sul fronte opposto dell'interesse generale.

Tale ineluttabile potere dei burocrati, purtroppo, determina, una persistente condizione di immobilità. Weber parla di «pacifismo dell'impotenza sociale»<sup>12</sup> evidenziando il senso di resa della società e la sua

stagnazione onnipervasiva al cospetto della macchinosa ed asfissiante espansione della forza del calcolo e della razionalità strumentale. Il suo tono è caustico, a tratti, apocalittico. Dice, infatti, che «ogni lotta contro la burocrazia statale è senza speranze»<sup>13</sup>.

L'organizzazione burocratica rende simile l'impresa capitalistica (soprattutto la grande impresa) e la Pubblica Amministrazione. Queste sostanzialmente si trovano in una condizione di compresenza, co-operatività e, quindi, esercitano controllo reciproco poiché il mercato sarebbe lo spazio pubblico ove i cittadini/consumatori fanno scelte ed operano razionalmente. Ora, lo stesso Weber osserva come la burocratizzazione avanzi sia nella prima dimensione che nella seconda e si chiede quale sia lo spazio rimasto per la libertà<sup>14</sup>.

37

Il dibattito post-weberiano sulla burocrazia è ampio e certamente non proficua e superficiale sarebbe una sua qualsivoglia trattazione che tenti di sintetizzare le talvolta confliggenti posizioni. Riprendere però alcune questioni riguardanti il rapporto con la legalità è però certamente utile alla nostra riflessione. Si può ricordare, ad esempio, tra i funzionalisti, il contributo di Merton che ha riferito delle conseguenze inattese dell'avanzare della burocrazia e posto l'attenzione sulla formazione inadeguata di taluni funzionari<sup>15</sup> che ritardano l'azione amministrativa anziché favorirla. Meno ottimista di Weber, che confidava nelle capacità dei burocrati di aggiornarsi e di elevarsi in termini di competenze e conoscenza, Merton ha parlato di «incapacità addestrata» evidenziando come spesso la formazione specifica dei burocratici si traduca in mancanza di duttilità, in resistenza, in incapacità di adattamento, in ritualismo, in staticità e rigidità che imbriglia l'azione amministrativa che invece necessita di costante innovazione per il perseguimento dell'interesse pubblico. Stimolante ai nostri fini è il richiamo all'applicazione pedissequa delle leggi come patologia della condotta burocratica. Ciò è coerente alla nostra riflessione rispetto al rapporto tra burocratizzazione e legalità formale. Egli dice «*Le regole diventano ad un certo punto simboliche piuttosto che strettamente utilitarie*»<sup>16</sup> e così sottolineando evidenza come tali dinamiche possono auto-generarsi da un'attestazione riflessiva dell'organizzazione della sua incapacità di rispondere efficacemente alle richieste esterne.

Selznick, tra gli istituzionalisti, parlando di «recalcitranza di mezzi», ha detto che «le organizzazioni, come gli uomini stessi, si trovano in momenti cruciali coinvolte in un tentativo di coprire il divario fra quello che vogliono e quello che possono fare. L'organizzazione stessa risulta essere un «prodotto naturale delle esigenze e delle pressioni sociali; è un organismo reattivo e adattivo»<sup>17</sup>. È naturale quindi che, al momento opportuno,

il conflitto si risolve con un compromesso fra i desideri e le possibilità»<sup>18</sup>. Quella sua risulta essere una lettura sulle distorsioni ambientali esterne all'organizzazione ma anche sulle degenerazioni interne che si traduce nella costituzione di autentiche «cricche» di potere.

Un altro contributo che insiste sul legame perverso tra centralizzazione del potere e sclerotizzazione burocratica è quello di Crozier. «L'equilibrio di un sistema organizzativo burocratico si basa sull'esistenza di una serie di circoli viziosi relativamente stabili, che si sviluppano a partire dal clima di impersonalità e di centralizzazione»<sup>19</sup>. Il carattere routinario e ritualistico dell'organizzazione burocratica della Pubblica Amministrazione si manifesterebbe, stante questa proposta di lettura, in una sorta di indifferenza, distacco e disaffezione ponendosi in aperta antitesi con l'aspettativa che l'opinione pubblica nutre sulla condotta dei funzionari.

Aggiunge Crozier che questo processo di graduale disamore professionale (che – giova ripeterlo – si pone agli antipodi della «beruf» weberiana) dipenderebbe da: «[...] l'ampiezza dello sviluppo delle norme impersonali, la centralizzazione delle decisioni; l'isolamento di ciascuno strato o categoria gerarchica e il concomitante accrescimento della pressione del gruppo sull'individuo; lo sviluppo di rapporti di potere paralleli, intorno alle zone residue di incertezza»<sup>20</sup>.

Ritornando però alla gabbia d'acciaio di Weber, c'è da chiedersi se un barlume di speranza possa ancora esserci. Questa condizione bloccata è ineluttabile? La risposta ha toni drammatici quando ci si riferisce alla burocratizzazione. Seppur quest'ultima proceda storicamente, e nonostante la si debba necessariamente osservare nella direzione specifica dello sviluppo dello Stato razionale, inteso come gruppo di potere organizzato in forma istituzionale<sup>21</sup>, è certamente necessario auspicare in processi d'innovazione della condotta degli amministratori pubblici. Quando Weber si chiede «in che modo è ancora possibile in generale, di fronte a questo prepotere della tendenza alla burocratizzazione, salvare qualche residuo di libertà di movimento [...]?»<sup>22</sup> sembra anticipare l'esigenza di meccanismi partecipativi che coinvolgano fattivamente i cittadini e che consentano quindi di ridurre e risolvere le spinte contrarie verso la burocrazia tout-court. L'avversione alla burocrazia, come dice Gramsci, infatti, può spesso diventare autentico odio nei confronti dei funzionari di carriera, dei gruppi dirigenti e quindi rigetto del «centralismo burocratico»<sup>23</sup> che esprime il grado massimo di saturazione di un gruppo di potere che è diventata «consorteria angusta»<sup>24</sup>, «palude stagnante»<sup>25</sup> mossa solo di mantenere i suoi propri «gretti privilegi»<sup>26</sup>. Questa condizione di conflittualità sottolinea Gramsci, può essere causata anche da una

relativa «deficienza di iniziativa e responsabilità nel basso»<sup>27</sup> per cui si rende necessaria una buona dotazione di riflessività anche tra i cittadini stessi. Gramsci in tal senso scrive che «ogni cittadino è funzionario se è attivo nella vita sociale nella direzione tracciata dallo Stato-governo, ed è tanto più funzionario quanto più aderisce al programma statale e lo elabora intelligentemente»<sup>28</sup>.

Ritornando a Weber e alla sua gabbia d'acciaio va specificato che non fa distinzione tra sistemi a propulsione capitalistica o socialista. Con preciso riferimento alla burocrazia, egli ha chiaro che essa può farsi autorità e può produrre effetti diretti sul controllo del processo economico e politico, quale esso sia, riducendo così la libertà<sup>29</sup>. A lui interessa il legame degenerare tra apparato e potere che si possono fondere in pericolose oligarchie<sup>30</sup>.

## 2.2 Legalità

Giunti a questo punto, è importante concettualizzare ed argomentare il secondo termine cardine di questo capitolo: la legalità. Il lemma, anzitutto, va detto che non è presente nei dizionari sociologici, anzi lo è nella misura in cui si tratta la devianza, il diritto, le norme, gli ordinamenti. Per cui possiamo in questa sede affidarci solo al prisma giuridico. Secondo una definizione ampiamente condivisa, la legalità sarebbe, dunque, la conformità dell'esercizio del potere al diritto. Ciò significa che il potere è legittimo se soggetto alla legge e se esso, quindi, non presenta alcun profilo d'arbitrarietà. La legalità però, di per sé, non coincide con la giustizia. Seppur, nella percezione collettiva, spesso i due termini siano coincidenti e sovrapponibili, la giustizia si pone ad un grado superiore. La legalità è, difatti, serviente la giustizia. Lo è poiché quest'ultima avrebbe come fine ultimo, tramite il riconoscimento del diritto altrui e quindi della dignità della persona, il benessere la felicità collettiva.

Va ancora specificato che i livelli della legalità sono diversi. V'è una dimensione oggettiva ed una soggettiva. La prima si muove entro il perimetro precostituito, seppur variabile, di norme che nel loro carattere generale ed astratto orientano le attività dei singoli cittadini e delle istituzioni. V'è poi un carattere eminentemente soggettivo della legalità tale per cui ciascuno, per i propri orientamenti etici e morali, per le proprie attitudini o motivazioni, nonché per i desideri e condizionamenti di vario genere da cui è mosso, orienta le proprie condotte. La legalità avrebbe così una connotazione anche valoriale che potrebbe generare conflittualità tra la percezione personale della giustizia e la sua effettiva applicazione per il bene comune. Ciascuno è quindi sostanzialmente guidato da un personale

sentimento di giustizia che corrisponde alla realizzazione dei propri desiderata, ma tale realizzazione non può confliggere con i desiderata altrui, o meglio, deve trovare, quanto più possibile, una convergenza con tali desiderata. Già i latini avevano messo in guardia dicendo che «*summum ius summa iniuria*»<sup>31</sup>, per cui la rigorosa ed indiscriminata applicazione del diritto genererebbe, purtroppo, il massimo dell'ingiustizia.

40 E ancora, in taluni casi il discorso sulla legalità, attraverso la sua veicolazione retorica, può convalidare l'implementazione di talune pratiche che, paradossalmente, dilatano il principio di legalità formale. È il caso, ad esempio, di esperienze civiche e movimentistiche di gestione di beni comuni che, seppur nascendo da mobilitazioni critiche delle disuguaglianze e delle sue relative cause politiche legate all'immobilismo politico e burocratico, diventano poi esperienze civiche pienamente iscritte dentro il perimetro governamentale che legittimerebbe il ricorso ad una legalità sostanziale fatta a sua volta di legittimazione dell'informalità e della non convenzionalità<sup>32</sup>.

Quello riguardante la legalità è un vasto universo di ideali, concetti e pratiche che include anche il richiamo fondante alla storia e alle prospettive di lotta istituzionale e civile alle organizzazioni mafiose<sup>33</sup> ed alla corruzione<sup>3435</sup>. La legalità quindi – intesa come esercizio del potere legittimato dalla norme – quindi non si risolve, di per sé, nell'algido corollario di norme da applicare e, dunque, non riguarda meramente magistrati, avvocati, pubblici amministratori o forze di polizia. In via più estesa coinvolge l'intera cittadinanza ad ogni latitudine e per ciascuna classe d'età. Essa abbisogna necessariamente di processi di socializzazione se non di risocializzazione civile<sup>36</sup> tanto che, in Italia, soprattutto negli ultimi 30 anni (ma non solo), ha coinciso con lo sforzo di prevenzione culturale alla diffusione di mafie e corruzione ed ha impegnato e ricordato insegnanti, studenti, amministratori locali, associazioni a favore di migliaia di giovani e meno giovani. I successi di questi processi emancipativi sono evidenti in termini di crescente partecipazione consapevole agli stessi. Fra le tante iniziative di formazione, educazione e impegno civico possiamo annoverare le attività di denuncia del racket, di riutilizzo dei beni confiscati, di assistenza agli usurati, di memoria storica delle vittime innocenti delle mafie che certamente testimoniano la necessità di una legalità ispirata da quella che Weber chiamava etica della responsabilità (*Verantwortungsethik*)<sup>37</sup> e che ha contenuti pratici scaturi da postulazione di principi.

Dunque, la caduta inesorabile di tutte le speranze e la condizione tragica della modernità con il presagire di uno scenario apocalittico

dalle sembianze «una notte polare di gelida tenebra e di stenti»<sup>38</sup> con il dominio di apparati e poteri impersonali che impediscono l'azione consapevole dei cittadini per il bene comune, risulta essere, almeno per il momento, relativamente scongiurata. Tante del resto sono le esperienze di partecipazione attiva di cittadini che, in Italia come all'estero, completano i principi formali della legalità sperimentando forme inedite ed innovative di sviluppo civile dei territori, dando alla legalità quella sostanzialità capace di ottenere giustizia sociale, contenendo così la burocratizzazione che imbriglia. Queste sembrerebbero rappresentare le qualità di quella politica capace di rompere le sbarre della gabbia d'acciaio perché in grado di coinvolgere fattivamente tutti gli attori sociali. Diceva, del resto, Weber «la politica consiste in un lento e tenace superamento di dure difficoltà da compiersi con passione e discernimento [ed è] prendersi cura schiettamente e semplicemente della fratellanza da uomo e uomo»<sup>39</sup>. Sembra proprio che questo non sia rimasto soltanto un monito.

41

### **3. Sussidiarietà orizzontale «all'italiana» per curare i beni comuni: ostacoli e punti di forza**

Il profondo dolore individuale e la radicale impotenza collettiva delle persone costrette nella weberiana gabbia d'acciaio sono magistralmente descritti da Miguel Benasayag<sup>40</sup>, la cui proposta radicale consiste, in sostanziale accordo con Weber, nel trasformare le catene in legami interpersonali, rompendo i vecchi rapporti di potere che hanno caratterizzato «l'epoca delle passioni tristi» in una nuova stagione di «creazione condivisa». Molti giuristi italiani lavorano da decenni a questa sfida, su cui vorremmo qui ragionare in una prospettiva di sussidiarietà.

#### *3.1 L'accezione europea di sussidiarietà verticale e il laboratorio italiano di sussidiarietà orizzontale*

Il dibattito sulla differenza tra sussidiarietà verticale, orizzontale e obliqua<sup>41</sup> è ampio e complesso e non è oggetto di questo contributo. Ma, proprio allo scopo del ridisegno delle geometrie del potere pubblico in senso partecipativo, tratteggiato in vari modi dai pensatori sopra citati, riportiamo di seguito almeno una sintetica descrizione del principio di sussidiarietà verticale di matrice europea, così come riassunta da Gilda Farrell:

[...] grazie al principio di sussidiarietà, l'UE stabilisce le regole di funzionamento e di ripartizione delle competenze con un sistema «a cascata» che infine coinvolge i cittadini, i quali di volta in volta diventano amministrati, beneficiari, utenti, richiedenti diritti oppure fruitori di servizi concessi dai vari livelli amministrativi, potendo esercitare la loro influenza come contribuenti ed elettori. La sussidiarietà [...] punterebbe quindi [...] per l'UE, a distribuire «verticalmente» competenze e funzioni in modo da rendere la propria azione compatibile con quella delle entità politico-amministrative e delle strutture istituzionali di livello nazionale e subnazionale, divenute in questa scala strutture «inferiori». Comunque, come sembra essere inteso dal TUE, questo non annovera le istanze d'iniziativa che provengono dai cittadini<sup>42</sup>.

42

La grande distanza tra le istituzioni e gli abitanti, percepiti come possibile risorsa messa in evidenza nell'accezione europea di sussidiarietà verticale, viene azzerata e capovolta dall'accezione orizzontale del concetto stesso, introdotta nella Costituzione italiana nel 2001 attraverso l'articolo 118 ultimo comma secondo cui: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Come abbiamo accennato nell'introduzione e come illustrato dettagliatamente del ritratto dei numerosi «custodi della bellezza» attivi da anni in tutta Italia<sup>43</sup>, questo principio in Italia è messo in pratica ormai diffusamente. Migliaia sono i «patti di collaborazione» stipulati per liberare le energie della società della cura. Anno dopo anno cresce il numero dei soggetti pubblici che favoriscono l'autonoma iniziativa di abitanti attivi. Se possiamo parlare di abitanti, e non solo di cittadini, è grazie a patti di collaborazione d'avanguardia in cui anche rifugiati senza documento, sono attivi nella cura di spazi pubblici insieme ad altri cittadini, come nel comune di Terni<sup>44</sup>. Le strutture di accoglienza che ospitano migranti, in questo caso, così come le agenzie territoriali per la casa, le scuole di ogni ordine e grado, i musei, i quartieri e i municipi, le soprintendenze, le unità sanitarie locali e molti altri soggetti pubblici che operano a scala di prossimità stanno favorendo l'autonoma iniziativa di individui che si attivano per rispondere ad istanze precise (rigenerare un sottoportico degradato, usufruire di un pre o dopo scuola, socializzare eccetera). A partire da funzionari, dirigenti e dipendenti pubblici che lavorano nelle istituzioni locali e che ascoltano con metodo e interesse le proposte di abitanti che vogliono contribuire alla cura dei beni comuni, si tenta la

fuga dalla gabbia d'acciaio weberiana, cambiando routine dall'organizzazione gerarchica e settoriale di procedure e competenze. Nei comuni dove questo stile di governo orizzontale si sta consolidando, il mestiere del responsabile amministrativo si sposta dalla sfera della burocratizzazione a quella della facilitazione, con compiti di organizzazione formale e sostanziale al tempo stesso: il processo di co-progettazione di un patto diventa infatti il cuore del compito istituzionale. E non è un caso che la sentenza n.131 del 2020 della Corte costituzionale si esprima in termini di co-programmazione, allargando l'orizzonte a una più vasta pianificazione e di maggior respiro temporale: tanto più diffuse sono in una città o in territorio le esperienze di co-gestione dei beni pubblici e privati – urbani, rurali, montani, lacustri eccetera – intesi come beni comuni, tanto più si rafforza un sistema locale di governo ibrido dei beni comuni in cui l'interesse generale diventa oggetto di progettazioni e programmazioni da parte di soggetti non solo pubblici.

43

Una critica che viene spesso mossa alle dinamiche in atto per la cura dei beni comuni è che si tratta di esperienze non sistemiche. Ma l'autonoma iniziativa delle persone, per sua stessa natura, non può essere sistematizzata a priori. Ogni patto di collaborazione è a suo modo una più o meno coraggiosa fuga dalla gabbia d'acciaio, non solo per chi sta sul fronte della società della cura e chiede sburocratizzazione e legalità non solo formale, ma anche per chi sta sul fronte dell'amministrazione e chiede un senso al proprio lavoro di interesse generale ma anche di produzione del valore<sup>45</sup>. Lo capì perfettamente Marianella Sclavi, a soli due anni e mezzo dall'adozione del primo regolamento (bolognese) per l'amministrazione condivisa dei beni comuni, quando scrisse: «il Laboratorio per la sussidiarietà è la nuova rivoluzione basagliana che riguarda non solo i manicomi, ma quel attuale manicomio diffuso che è il funzionamento “normale” della Pubblica Amministrazione»<sup>46</sup>.

### *3.2 Punti di debolezza: in Italia la gabbia d'acciaio è di massima sicurezza*

Anche dall'osservatorio del Laboratorio per la sussidiarietà Labsus, attivo dalla metà degli anni Duemila, è possibile affermare che la weberiana «gabbia di durissimo acciaio» non rappresenta ancora oggi un ostacolo soltanto rispetto alle dinamiche della burocrazia pubblica più tradizionale, ma costituisce paradossalmente anche un blocco proprio di quei processi partecipativi promossi in vario modo dalle istituzioni per aprirsi alla cittadinanza.

Un ausilio rispetto alla comprensione degli effetti della negazione della concreta possibilità di prendersi cura dei beni comuni appare ancor oggi attualissima la scala della partecipazione che l'attivista e studiosa americana Sherry Arnstein teorizzò mezzo secolo fa<sup>47</sup>.

44 I livelli più bassi di questo modello valutativo rappresentano processi che non sono partecipativi, anche se vengono definiti tali: il primo gradino è quello della «manipolazione»: come, alla fine degli anni Sessanta negli Stati Uniti gli abitanti venivano invitati a prender parte a comitati e tavoli all'interno di politiche abitative etichettate come partecipative, ma le loro richieste restavano sempre lettera morta, allo stesso modo in questi anni alcune pubbliche amministrazioni locali hanno adottato il Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni (ovvero continuano a prometterne l'adozione), aprendo in teoria a una concreta applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, ma lasciando senza possibilità di ascolto reale i patti ipotizzati e/o immaginati dagli abitanti per prendersi concretamente cura di determinati beni comuni. In alcuni casi alla adozione del regolamento come atto politico partecipativo non è seguita l'organizzazione tecnica di un gruppo di dipendenti municipali formati per pattuire le azioni di cura con gli abitanti: si tratta dei cosiddetti «regolamenti silenti», a seguito dei quali non son mai stati stipulati patti di collaborazione.

Il secondo gradino della scala di Arnstein è quello della «falsa cura» dei problemi dei cittadini, che la studiosa, nelle sue esperienze da consulente, notava essere «distratti e raggirati» da responsabili tecnici e politici sostanzialmente disinteressati a un reale miglioramento dell'efficacia delle azioni pubbliche. L'immagine che si potrebbe usare è quella di una gabbia d'acciaio con qualche sbarra lievemente incrinata da episodici tentativi di fuga, a descrivere quei contesti amministrativi in cui si è sperimentata la collaborazione pattizia *una tantum*, magari nel periodo subito successivo all'adozione del regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni. Spesse volte questi tentativi sono stati faticosamente sollecitati da soggetti della società responsabile già noti alla Pubblica Amministrazione per le loro competenze, per la loro passione civica e per la loro determinazione. Ma questi pochi patti di collaborazione non paiono aver innescato cambiamenti nelle consuetudini amministrative locali di partecipazione e il tema della definizione di azioni di interesse generale resta per così dire appannaggio dei responsabili politici e dei tecnici municipali.

La mera «informazione» ai cittadini costituisce il terzo livello della scala della partecipazione e con questo gradino si passa dalla «non par-

tecipazione» a quella che potremmo riassumere come partecipazione di facciata. Informare non vuol dire comunicare: così, se è vero che alcune pubbliche amministrazioni locali lanciano il messaggio di essere intenzionate a favorire patti di collaborazione, non è vero che investendo risorse umane per interagire con gli abitanti propositivi, neanche solo virtualmente, ad esempio su una sezione dedicata dei rispettivi siti web. Arnstein parlava a questo proposito di giochi di potere fatti e senza possibilità di replica. Questo appare il caso di alcuni processi di stipula di patti di collaborazione abbreviati da scorciatoie preferenziali: a discrezione del responsabile pubblico, politico e/o tecnico, c'è interesse ad accogliere alcune proposte e non altre, senza un'argomentazione pubblica delle motivazioni ovvero limitando l'informazione alla tracciabilità delle proposte ricevute e a una questione di trasparenza formale del processo.

45

Secondo Arnstein seguirebbero gli step del «consultare» e del «placare la voglia di partecipare dei cittadini»: *chi governa* (corsivo nostro, per sottolineare il paradigma bipolare tradizionale) prima misurerebbe la partecipazione, ad esempio in base al numero dei partecipanti o contando le reazioni «dal basso» in risposta ad inviti «dall'alto», e poi inviterebbe chi è *governato* ad assistere a commissioni, comitati, task force e altri tipi di situazioni molto ambigue. La studiosa americana focalizza l'attenzione su una questione cardine della sussidiarietà orizzontale: gli abitanti si assumono responsabilità o no? A mezzo secolo di distanza, e nella pratica dell'amministrazione condivisa dei beni comuni, la stessa domanda potrebbe essere capovolta: la Pubblica Amministrazione si assume o no le proprie responsabilità? Molti patti di collaborazione non vengono rinnovati proprio quando entrambe queste domande non trovano una risposta chiara: la promessa scritta di co-gestione dei beni comuni non viene di fatto mantenuta per inadempienza di uno o più contraenti. I motivi possono essere diversi e molteplici, persino fisiologici, ma la tenuta della gabbia d'acciaio weberiana, solo scalfita dall'innovazione amministrativa, è certamente fra le possibili ragioni.

### 3.3 *Punti di forza: i custodi della bellezza attivi in Italia guardati con curiosità dall'Europa*

Il diritto a partecipare alla cura dei beni comuni, insieme agli amministratori pubblici e a parità, è difficile da mettere a fuoco culturalmente, ancor prima che dal punto di vista del diritto. Ma già in una delle riflessioni culturali fondative del dibattito sul concetto di beni comuni, proposte da un etologo americano circa mezzo secolo fa<sup>48</sup>, si faceva cenno al diritto

amministrativo come possibile via da esplorare, tra diritto pubblico e privato, allo scopo di trovare un equilibrio nella gestione delle risorse comuni. La difficoltà culturale sta nella logica consolidata della delega, secondo la quale la stessa gabbia d'acciaio sarebbe a protezione della democrazia rappresentativa: i cittadini votano i loro rappresentanti delegandoli completamente sul piano politico, e questi a loro volta delegano i loro rispettivi apparati burocratici a gestire i beni pubblici e privati sul piano tecnico. Il principale scoglio culturale consiste nella confusione tra il rifiutare questa logica e l'assecondare l'arretramento dello Stato, delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni e di tutti gli altri responsabili pubblici delle politiche settoriali (abitative, sociali, sanitarie, scolastiche, dei trasporti eccetera). Come è stato messo in evidenza sopra, non mancano i casi in cui si sia fatto e si faccia un uso manipolatorio o di facciata di strumenti partecipativi culturalmente dirompenti, come dovrebbero essere i patti di collaborazione: i quali, a differenza delle concessioni, sono sempre aperti a nuovi contraenti e teoricamente improntati a un rapporto non autoritativo tra i partecipanti, soggetti pubblici compresi. Essendo attualmente in corso circa quattromila patti di collaborazione in circa duecentocinquanta comuni italiani, la casistica è molto ampia e i casi di un uso manipolatorio del patto sono diversi. Ad esempio vi sono processi che non sono stati favoriti, nelle fasi iniziali più faticose e rischiose, dalla Pubblica Amministrazione, che invece interviene successivamente proponendo di formalizzare un patto in modo alquanto predatorio, allo scopo di apparire come co-autrice di un'esperienza di successo.

Molti patti di collaborazione testimoniano processi in cui l'azione pubblica viene integrata e rinforzata, al contrario, dall'autonoma iniziativa di coloro che Gregorio Arena ha chiamato i custodi della bellezza<sup>49</sup>. Nella scala della partecipazione di Sherry Arnstein il massimo della partecipazione era costituito dal «potere al popolo» e uno degli esempi massimi di democrazia locale era costituito dalla comunità nera del Bronx che poteva finalmente gestire un portafoglio di denaro comunale per la rigenerazione di spazi pubblici del quartiere in stato di degrado. Potremmo oggi collocare questo esempio in un'esperienza ante litteram di bilancio partecipativo, che certamente nella New York di fine anni Sessanta dovette apparire come una politica di frontiera. Ma, cinquant'anni dopo e nella prospettiva dell'amministrazione condivisa dei beni comuni, è evidente il meccanismo verticale di concessione alla comunità nera del Bronx da parte del sindaco di New York e della sua giunta. Ben diversa è la sussidiarietà orizzontale «all'italiana», in base a cui una comunità locale

si attiva autonomamente e pattuisce delle azioni di rigenerazione e cura del quartiere alleandosi alla pari con altri soggetti locali e i responsabili tecnici e/o politici della Pubblica Amministrazione<sup>50</sup>.

#### **4. Rimettendosi gli occhiali di Weber: minacce e opportunità per la democrazia europea**

Il Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni è stato tradotto in inglese, francese, spagnolo e portato all'attenzione non solo di attivisti e studiosi di beni comuni, ma anche di responsabili politici e tecnici di diverse nazionalità europee.

47

Smettere di ragionare secondo le categorie dei beni e servizi pubblici da un lato e privati dall'altro, e ripensare una «democrazia contributiva»: questa definizione è stata proposta da un gruppo di studiosi francesi<sup>51</sup> tanto preoccupati dalla crisi del funzionamento delle istituzioni democratiche e dal loro funzionamento quanto interessati all'applicazione del principio di sussidiarietà in corso in Italia. Se la democrazia rappresentativa si basa sul voto e la democrazia deliberativa lavora sui processi attraverso cui le decisioni, non solo elettorali, vengono prese, la democrazia contributiva si presenta come ulteriore forma di partecipazione democratica, ponendo l'attenzione su alcune questioni. Fondamentalmente, essa interroga direttamente la nozione di interesse generale, che non è più garantito unicamente dallo Stato e dai responsabili pubblici che lo rappresentano ai diversi livelli. Nel farlo, un ruolo di primo piano assumono le azioni di cura di beni comuni materiali e immateriali co-generate da soggetti con responsabilità sia pubbliche che private. «Un limite della democrazia contributiva è legato alla sua scala: perché funzioni, è necessario un territorio preciso, in cui tutti possano contribuire, e non solo essere consultati. Ma cosa ne è ad una scala più importante? Chi riuscirebbe a far vivere un progetto di società che non sia soltanto l'aggregato di democrazie locali multiple?» (Comitato editoriale della rivista *La tribune fonda*, 2016, 6). La risposta italiana a questa domanda di sistema, sempre più ricorrente nel dibattito, consiste da un lato nell'esistenza e nella crescita di piattaforme nazionali, quale Labsus, che promuovono un costante scambio e confronto tra esperienze puntuali, con uno scopo non solo narrativo ed empirico ma anche politico-interpretativo. Dall'altro lato, sul versante istituzionale, è importante rilevare che in Italia alcuni soggetti sovra-locali hanno iniziato ad affacciarsi a uno stile di governo dichiaratamente improntato all'amministrazione condivisa dei beni comuni, prima fra

tutte la Regione Lazio. Similmente, nel panorama europeo, il dibattito sulla democrazia contributiva viene animato da una parte da movimenti di attivisti per la cura dei beni comuni in rete fra loro e dall'altra parte attraverso il finanziamento di progetti europei focalizzati sul rafforzamento della cooperazione orizzontale.

48

Aggiungiamo doverosamente che, poiché lo scenario di evoluzione della democrazia in senso contributivo e nella direzione dell'interesse generale si orienterebbe verso alleanze alla pari con attori del cambiamento non solo pubblici, i rischi del prevalere di interessi personali, della «pietrificazione meccanizzata delle condotte», dei monopoli di potere e del calcolo strumentale eccetera riguarderebbero anche la sfera del terzo settore, dell'imprenditoria sociale e del privato profit. Se il motto weberiano che «ogni lotta contro la burocrazia statale è senza speranze» le migliaia di pratiche in corso in tutta Italia di potere sussidiario, per dirla con Cotturri<sup>52</sup>, possono forse fare sperare invece che «al livello locale alcune vittorie di sburocratizzazione possano dare speranza» all'Europa di domani, proprio a partire dall'Italia, che, per contrastare le pratiche di illegalità diffuse nel nostro Paese ha edificato nei decenni, a tutti i livelli di governo, gabbie d'acciaio di massima sicurezza.

## Note

<sup>1</sup> I Rapporti 2017 e 2019 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni sono disponibili sul sito di Labsus.

<sup>2</sup> G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale» n. 117-118, 1997.

<sup>3</sup> F. GIGLIONI, *L'Amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana*, in «Labsus», 6 luglio 2020.

<sup>4</sup> Si veda l'intero numero di «La tribune Fonda. Démocratie contributive: une renaissance citoyenne» n.232, dicembre 2016, Parigi.

<sup>5</sup> M. WEBER, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Bur, Torino [1905] 2003, p. 241.

<sup>6</sup> ID., *Sociologia della religione*, Edizioni di Comunità Milano [1922] 1982.

<sup>7</sup> ID., *La scienza come professione. La politica come professione*. Einaudi, Torino [1926] 2004, p. 42.

<sup>8</sup> ID., *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano [1922] 1968, pp. 80-81.

<sup>9</sup> S. KARLBERG, *Toqueville e Weber sulle origini sociologiche della cittadinanza: la cultura politica della democrazia americana*, in «La Critica Sociologica», (141) 2002, pp. 1-23.

<sup>10</sup> ID., *Il mondo moderno come una monolitica gabbia d'acciaio? Usare Max Weber per definire le dinamiche interna della cultura politica americana di oggi*, in «Studi di Sociologia», (43) 1, Gennaio-Marzo, 2005, pp. 19-34.

<sup>11</sup> M.WEBER, *Economia e società*, cit, p. 707.

<sup>12</sup> *Ivi*, p. 715.

<sup>13</sup> *Ivi*, p. 714.

<sup>14</sup> *Ivi*, p. 715.

<sup>15</sup> R.K. MERTON, *Teoria e Struttura sociale*, Il Mulino, Bologna 1970.

<sup>16</sup> *Ivi*, p. 412.

<sup>17</sup> P. SELZNICK, *La leadership nelle organizzazioni: un'interpretazione sociologica*. Franco Angeli, Milano [1954] 1976, p. 28.

<sup>18</sup> ID., *Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso della Tennessee Valley Authority*, Franco Angeli, Milano [1949] 1974, p. 91.

<sup>19</sup> M. CROZIER, *Il fenomeno burocratico*, Etas, Milano [1963] 1969, p. 215.

<sup>20</sup> *Ivi*, p. 209.

<sup>21</sup> M.WEBER, *Economia e società*, cit, p. 691 e ss.

<sup>22</sup> *Ivi*, p. 715.

<sup>23</sup> A. GRAMSCI, *Quaderni dal carcere*, Einaudi, Torino [1948] 1977, Q13, pp. 1632-1635.

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 1634.

<sup>25</sup> *Ivi*, Q9, p. 1140.

<sup>26</sup> *Ivi*, Q13, op.cit, p. 1134.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ivi*, Q3, p. 340.

<sup>29</sup> A. CAVALLI, *L'attualità di Weber. Dialogo con Alessandro Cavalli*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», 3, Luglio settembre, 2020, p. 659.

<sup>30</sup> R. MICHELS, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna: studi sulle tendenze oligarchiche degli aggregati politici*, Il Mulino, Bologna [1911] 1966

<sup>31</sup> M.T. CICERONE, *I doveri*, Biblioteca Universale Rizzoli, Milano [44 a.c] 1999.

<sup>32</sup> V. PECILE, *Beni comuni e discorso della legalità: il caso Palermo*, in «Sociologia del diritto», 3, 2019, pp. 139-155.

<sup>33</sup> M. MASSARI, V. MARTONE (a cura di), *Mafia Violence: Strategies, Representations, Performances*, Routledge, NY 2019.

<sup>34</sup> D. DELLA PORTA, *Anti-corruption from below. Social movements against corruption in late neoliberalism*, in «Partecipazione e Conflitto», 10(3), 2018, pp. 661-692.

<sup>35</sup> A. VANNUCCI, *Il potere corrotto e l'illusione della democrazia*, in A. CORRADO, A. LONGO, R. TORNESELLO, A. VANNUCCI, *Le sfide della democrazia*. Laterza, Roma-Bari 2020.

<sup>36</sup> N. DALLA CHIESA, *Manifesto dell'antimafia*, Einaudi, Torino 2014, p. 48; N. DALLA CHIESA, *L'educazione alla legalità nella scuola italiana*. Note su una ricerca, in «Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata», IV, 3, 2018, p. 45-61.

<sup>37</sup> M. WEBER, *La scienza come professione. La politica come professione*, cit., p. 109.

<sup>38</sup> *Ivi*, p. 120.

<sup>39</sup> *Ivi*, p. 121.

<sup>40</sup> M. BENASAYAG, *Oltre le passioni tristi. Dalla solitudine contemporanea alla creazione condivisa*, Feltrinelli, Milano, 2015.

<sup>41</sup> N. ALIX, J.L. BANCEL, D. CIAFFI, *Per un piano di rilancio dell'Europa che incoraggi la sussidiarietà orizzontale*, in «Labsus», 15 marzo 2021.

<sup>42</sup> G. FARRELL, *La sussidiarietà orizzontale, un principio per la trasformazione sociale?*, in D. CIAFFI e F. M. GIORDANO (a cura di), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Nuove prospettive in Italia e in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2020.

<sup>43</sup> G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto tra cittadini e istituzioni per far ripartire l'Italia*, Touring Club Italiano, Milano, 2020.

<sup>44</sup> D. CIAFFI, *I migranti come risorsa nella prospettiva dell'amministrazione condivisa*, in «Labsus», 28 luglio 2015.

<sup>45</sup> M. MAZZUCCATO, *Il valore di tutto. Chi lo produce e chi lo sottrae nell'economia globale*, Bari-Roma, Laterza, 2018.

50

<sup>46</sup> D. CIAFFI, *Diritto a prendersi cura dei beni comuni: il massimo della partecipazione*, in «Labsus», 16 settembre 2019.

<sup>47</sup> S. R. ARNSTEIN, *A Ladder Of Citizen Participation* in «Journal of the American Institute of Planners», 35:4, 1969, 216-224, p.219.

<sup>48</sup> G. HARDIN, *The tragedy of the commons* in «Science», dicembre 1968, vol. 162, n. 3859, pp. 1243-1248.

<sup>49</sup> G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit.

<sup>50</sup> D. CIAFFI, *Sharing the Commons as a 'New Top' of Arnstein's Ladder of Participation* in «Built Environment», vol. 45, n. 2, 2019, pp. 162-172.

<sup>51</sup> Comitato editoriale «Démocratie contributive: définition et enjeux» in *La tribune fonda* n. 232, dicembre 2016, pp. 4-7.

<sup>52</sup> G. COTTURRI, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma, 2001.