



# APPROFONDIMENTO DEL CONCETTO DI COGOVERNANCE

## INDICE

1. Cosa si intende per co-governance? Esistono buone pratiche di co-governance basate sul principio di fraternità? .....	2
2. Qual è la relazione tra co-governance e cultura della cittadinanza? Quali elementi ci permettono di comprendere meglio il modello di co-governance? .....	5
3. In quali aspetti la co-governance differisce o interagisce con i processi partecipativi già attuati? .....	7
4. Come tanti fenomeni sociali, anche la co-governance non può essere definita in modo standard. In via esplorativa può essere utile, in ogni caso, identificare alcune condizioni di base, utili a distinguere il valore aggiunto di questa esperienza di governance collaborativa?.....	10
5. Uno dei problemi delle democrazie contemporanee è il deficit di governo: le istituzioni politiche appaiono lontane dalla vita quotidiana delle persone, incapaci di affrontare la disuguaglianza, la povertà, le malattie. Le esperienze di co-governance crescono soprattutto nelle città. Perché? .....	12
6. Nelle situazioni in cui alcuni sistemi di governo (populisti, neoliberisti, autoritari...) non promuovono la partecipazione e, ai diversi livelli, la impediscono e/o la ostacolano, la co-governance è possibile comunque? .....	14
7. Come superare le strutture di esclusione e sottorappresentanza (donne, indigeni, razzismo strutturale, persone con disabilità)? .....	16



## 1. Cosa si intende per co-governance? Esistono buone pratiche di co-governance basate sul principio di fraternità?

Matías Mattalini

### ABSTRACT

La fraternità e la co-governance affermano la dignità degli individui, delle comunità e dei popoli. Il primo come principio orientato al fine della "solidarietà universale" e il secondo promuovendo il riconoscimento dei molteplici attori come protagonisti attivi capaci di co-gestire le politiche pubbliche. Entrambi i concetti compiono un passaggio di mediazione attraverso la negazione. La sorfraternità nega il sorfratricidio, il conflitto fino alla morte che impedisce un rapporto solidale e responsabile con la dignità delle alterità. La co-governance da parte sua nega l'autoritarismo verticistico e l'onnipotenza dello Stato come colui che può risolvere tutti i problemi, negando così la pretesa egocentrica di dominazione. Infine, i due concetti avanzano verso l'eminenza (elevazione che non è sintesi superante ma piuttosto accettazione della gratuità e apertura alla novità storica). La sorfraternità si manifesta come un metodo programmatico che concepisce il potere come capacità di fare con gli altri, rinunciando al sorfratricidio e accettando le differenze mentre costruisce un modo di governare dalla reciprocità e dalla visione condivisa. La co-governance, dal canto suo, apre percorsi (metodi) partecipativi che rinunciano al potere unipersonale e unilaterale e ospitano una costruzione collettiva e popolare in grado di risolvere problemi complessi.

### RISPOSTA COMPLETA

I concetti di fraternità come principio politico e di co-governance come nuovo stile di governo sono termini che si presentano come sfidanti e paradigmatici in un momento di cambiamento d'epoca. Per quanto riguarda la fraternità, la pandemia di COVID-19 l'ha rimessa in scena a livello di riflessioni politiche, accademiche e quotidiane. Espressioni come "nessuno si salva da solo" si sono consolidate in modo tale che il "principio dimenticato" ha assunto una nuova presenza. L'Enciclica di Papa Francesco "Fratelli tutti: Sulla fraternità e l'amicizia sociale" ne ha contribuito tanto. In questa occasione, prendendo la ricchezza e la forza del concetto di fraternità, vogliamo risignificarlo e ridefinirlo come sorfraternità. Se si parla semplicemente di fraternità, sembra che non ci sia posto per le sorelle, oppure loro restano sussunte, poiché i fratres sono i fratelli. Inoltre, dietro la parola non c'è solo la mascolinità che si impone ma il patriarcato che oggi crolla insieme al modello di accumulazione ineguale che la modernità ha imposto. Pertanto, proponiamo il termine sorfraternità e ci riferiamo non solo alla sua considerazione come fine etico a cui aspira, ma ai percorsi (metodi) che una comunità percorre per realizzarsi pienamente. Mettiamo in relazione questo significato di fraternità con la doppia definizione di "amore



politico” che Francesco propone: da una parte “l’amore elicitato” (quello che si esprime come carità verso le persone e i popoli riconoscendone la dignità) e, dall’altra, “l’amore imperato” (quello che incoraggia la creazione di istituzioni sane che perseguono e realizzano la giustizia, che promuovono strutture più solidali) (FT, 186).

Dal canto suo, il concetto di co-governance arriva a riscoprire e riorientare il dibattito sullo stile della democrazia e sul modo di governare, amplificando la vecchia (o meno) nozione di governance. Quest’ultima parte della preoccupazione di superare la compartimentazione e la necessità di generare un nuovo modo di gestire basato sul paradigma relazionale. In questo senso, sembra configurarsi come un concetto che mette in discussione i rapporti di potere esistenti, sebbene molte volte sia stato utilizzato per giustificare determinati comportamenti aziendali che non cercano di responsabilizzare i cittadini (come fa il governo relazionale nel settore pubblico) ma di generare una relativa orizzontalità del mercato che non tiene conto del fatto che il punto di partenza non è lo stesso per tutti, cioè non assume la situazione e le opportunità di ciascuna comunità.

Il concetto di co-governance che si presenta a prima vista come una ridondanza che accentua la prospettiva collettiva, collaborativa e policentrica della governance è una realtà caratterizzata da dinamiche sociali, diversità e complessità. Tuttavia, dietro il prefisso “co” sembra esserci un’esplicita intenzione di evidenziare la partecipazione e il riconoscimento che non è possibile governare risolvendo problemi senza articolazione “con” cittadini o organizzazioni comunitarie. E’ interessante pensare non ad una politica “per” i cittadini, ma piuttosto a una politica “con” i cittadini. E non sembra solo una questione di strumenti, molto importanti per la sua efficacia: il bilancio partecipativo, i laboratori per identificare i problemi sociali, i vari meccanismi di accesso all’informazione e alla consultazione pubblica ecc. (quelle che potremmo chiamare buone pratiche). La co-governance sembra evidenziare un cambiamento non solo nei rapporti di potere (come già faceva il concetto di governance in almeno uno dei suoi sensi) ma anche un nuovo modo di prendere decisioni e di intervenire. Si potrebbe dire che filosoficamente esiste una particolare ermeneutica nella co-governance, cioè una speciale capacità di ascolto e comprensione (riconoscimento dell’alterità) alla ricerca di una pratica politica innovativa che implichi la cogestione (gestione con gli altri) delle decisioni e azioni che riguardano tutti i cittadini, l’intera comunità, ogni comune.

Ora, vogliamo proporre una nuova percezione di co-governance, estrapolandola dalla definizione tecnocratica sotto la quale si è installata la governance stessa. Per fare ciò, si comprende che l’esperienza dei “movimenti popolari” – così chiamati da Francisco – propone non solo una messa in discussione dei rapporti di potere, denunciando le pratiche di dominio dei paesi sviluppati, delle grandi corporazioni e dell’intero sistema della speculazione finanziaria. Offre alternative gestionali e produttive che mettono al centro la partecipazione collettiva e si costruiscono “dal basso”. È dallo sviluppo di “quelli dal basso” (cioè da quell’ampio aggregato che comprende coloro che subiscono oppressione, umiliazione, sfruttamento, violenza, emarginazione) che prendono forma progetti



impensabili dal sistema attuale ("buone pratiche"). Ciò significa che questi movimenti non hanno un potere de facto istituzionalizzato o con risorse economiche garantite per generare queste alternative, ma piuttosto partono dai bisogni e promuovono approcci innovativi ai problemi sociali, ricorrendo alla creatività e alla solidarietà. In alcuni casi, muovono governi e alcune aziende, riuscendo a ottenere sussidi e persino creando programmi di azione congiunti. In altre parole, promuovono la co-governance anche se questa non è un'opzione, e la promuovono con e dalla sorfraternità.

In questa linea, e come sviluppate da un punto di vista ermeneutico e situazionale, la sorfraternità e la co-governance affermano la dignità degli individui, delle comunità e dei popoli. La prima come principio orientato al fine della "solidarietà universale" e la seconda promuovendo il riconoscimento dei molteplici attori come protagonisti attivi capaci di co-gestire le politiche pubbliche. Entrambi i concetti eseguono un passaggio di mediazione attraverso la negazione. La sorfraternità nega il sorfratricidio, il conflitto fino alla morte che impedisce un rapporto solidale e responsabile con la dignità delle alterità. La co-governance da parte sua nega l'autoritarismo verticistico e l'onnipotenza dello Stato come colui che può risolvere tutti i problemi, negando così la pretesa egocentrica di dominio. Infine, i due concetti avanzano verso l'eminenza (elevazione che non è sintesi superante ma piuttosto accettazione della gratuità e apertura alla novità storica). La sorfraternità si manifesta come un metodo programmatico che include il potere come poter fare con gli altri, rinunciando al sorfratricidio e accettando le differenze, costruendo un modo di governare dalla reciprocità e dalla visione condivisa. La co-governance, dal canto suo, apre percorsi (metodi) partecipativi che rinunciano al potere unipersonale e unilaterale e ospitano una costruzione collettiva e popolare in grado di risolvere problemi complessi.



## 2. Qual è la relazione tra co-governance e cultura della cittadinanza? Quali elementi ci permettono di comprendere meglio il modello di co-governance?

Daniela Ropelato

### ABSTRACT

Esistono certamente profonde connessioni ed è proprio la cultura della cittadinanza (un concetto radicato in America Latina, mentre in Europa si parla molto anche di cittadinanza attiva) a sostenere lo sviluppo della dimensione partecipativa anche all'interno dell'esercizio di governo delle nostre città. Il concetto di sussidiarietà circolare è quello più vicino all'idea di co-governance: è un concetto tutto affermativo che arriva a prevedere la condivisione del potere tra istituzioni politiche e soggetti delle reti sociali, economiche, educative e culturali dei nostri territori. Come a dire: lo Stato agisca insieme alla società, mettendo a disposizione nuovi luoghi di democrazia partecipativa e deliberativa e nuovi strumenti decisionali e attuativi. Ciò significa chiamare al tavolo della decisione anche i rappresentanti dei diversi interessi e mondi sociali (ad esempio gli attori collettivi del mondo non profit, delle categorie professionali sanitarie, le organizzazioni dei genitori, le cooperative sociali, l'associazionismo ambientale...) e non solo chi esercita una specifica competenza in quel settore sulle base di norme e funzioni amministrative.

### RISPOSTA COMPLETA

Esistono certamente profonde connessioni ed è proprio la cultura della cittadinanza (un concetto radicato in America Latina, mentre in Europa si parla molto anche di cittadinanza attiva) a sostenere lo sviluppo della dimensione partecipativa anche all'interno dell'esercizio di governo delle nostre città.

In questi anni abbiamo visto crescere le ricerche locali e internazionali sullo sviluppo della democrazia locale. A partire da queste ricerche, alcuni studiosi hanno potuto approfondire, ad esempio, il concetto di sussidiarietà, un cardine della organizzazione sociale che difende la sfera di libertà e di autonomia, e la responsabilità conseguente, delle formazioni sociali nelle quali si sviluppa la vita delle persone. Un principio che viene dal pensiero sociale della chiesa e che è stato acquisito anche in ambito pubblico e laico. Il primo e originario significato di sussidiarietà afferma che nella vita pubblica l'azione degli enti superiori è - o meglio: dovrebbe essere - solo sussidiaria verso gli enti inferiori. Si parla di sussidiarietà verticale: se guardiamo alla struttura multilivello dei nostri sistemi economici, giuridici, politici, ciò significa che l'intervento di un ente che opera su un piano più generale, con strumenti normativi e tecnici più ampi, può essere giustificato solo se e quando è necessario, per non comprimere l'iniziativa degli enti più vicini alla vita delle persone, che in genere sono più idonei a rispondere ai loro bisogni. L'esempio classico è quello dell'azione statale in ambito socio-assistenziale con le leggi quadro e la distribuzione di



risorse a pioggia, rispetto agli interventi più puntuali e concreti, che tengono conto dei contesti e delle cause sociali più immediate, da parte degli enti che agiscono localmente.

In seguito, si è venuto chiarendo un secondo significato, quello di sussidiarietà orizzontale, che chiede una vera e propria cessione di potere da parte dell'ente superiore verso l'ente inferiore: non basta astenersi dall'intervenire, in numerosi ambiti lo Stato non deve limitarsi a cedere potere (e dunque non fare quello che può fare la società), ma è tenuto anche a promuovere e sostenere direttamente l'iniziativa degli enti inferiori, ad esempio i corpi sociali intermedi. Un altro importante passo avanti per riconoscere il debito della società politica verso quanti concorrono giorno dopo giorno, con iniziative di ogni tipo, a far crescere dal basso la coesione sociale e l'inclusione nelle nostre città. Anche tutto questo è cultura della cittadinanza.

Eppure nella attuazione del principio di sussidiarietà i problemi non mancano; a volte vengono da un certo indebolimento del ruolo dell'ente pubblico che dovrebbe garantire prima di tutto quelli che non si vedono. Anche per questo, sta maturando un terzo significato di sussidiarietà, definita circolare, ed è quella più vicina all'idea di co-governance: è un concetto tutto affermativo che arriva a prevedere la condivisione del potere tra istituzioni politiche e soggetti delle reti sociali, economiche, educative e culturali dei nostri territori. Come a dire: lo Stato agisca insieme alla società, mettendo a disposizione nuovi luoghi di democrazia partecipativa e deliberativa e nuovi strumenti decisionali e attuativi. Ciò significa chiamare al tavolo della decisione anche i rappresentanti dei diversi interessi e mondi sociali (ad esempio gli attori collettivi del mondo non profit, delle categorie professionali sanitarie, le organizzazioni dei genitori, le cooperative sociali, l'associazionismo ambientale...) e non solo chi esercita una specifica competenza in quel settore sulle base di norme e funzioni amministrative.

E' una visione fortemente innovativa che apre una strada, culturalmente anzitutto (e per farla crescere serve un importante impegno formativo della cittadinanza, delle famiglie, dei giovani) ma anche politicamente, perché una gran parte di responsabilità in questo "salto paradigmatico" compete alle istituzioni, ai loro uomini e donne. Si tratta di avere il coraggio di riconoscere l'inadeguatezza di modelli tradizionali di governo verticistici e centralizzati, e di andare verso modelli di governance collaborativa in grado di rispondere meglio alla difficile governabilità di situazioni complesse.



### 3. In quali aspetti la co-governance differisce o interagisce con i processi partecipativi già attuati?

Amelia Lopez Loforte

#### ABSTRACT

La cultura dei popoli dell'America Latina contiene tradizioni partecipative locali che sono radicate in alcuni dei loro popoli nativi e che si sono sovrapposte per molto tempo. Evidenziamo tre gruppi di azioni partecipative che, con i loro contributi e limiti, sono già in atto e che è necessario approfondire: forme istituzionalizzate di partecipazione dei cittadini alla gestione pubblica; iniziative per la trasparenza e la rendicontazione; movimenti sociali e movimenti popolari. La co-governance presuppone uno "stile" che può essere alimentato da diverse modalità e strategie di partecipazione, da aspetti normativi, tecnico-politici e relazionali. La costruzione di un nuovo modello presuppone sempre l'apprendimento e l'evoluzione di ciò che è stato sviluppato nell'ambito dei processi partecipativi, ma in tutti i casi sono richiesti nuovi modelli di leadership e cittadini maturi e organizzati, "emancipati", aspetti su cui è necessario porre l'accento.

#### RISPOSTA COMPLETA

Esistono molteplici e diverse modalità di partecipazione pubblica dei cittadini che possono contribuire alla costruzione di una democrazia che metta effettivamente al centro il benessere comune. Lo sviluppo dei processi di co-governance può essere alimentato da molteplici strumenti di partecipazione che ne abilitano e facilitano l'avanzamento. Alcuni di loro hanno già diversi gradi di sviluppo e l'analisi dei loro vantaggi e limiti contribuirà ad allargare gli orizzonti. I processi partecipativi non sono lineari o conclusivi, si plasmano a seconda del contesto, della formazione dei cittadini e delle nuove leadership che stanno emergendo.

La cultura dei popoli dell'America Latina contiene tradizioni partecipative locali che sono radicate in alcuni dei loro popoli nativi e che si sono sovrapposte per molto tempo. Queste caratteristiche culturali comunitarie comprendono forme di organizzazione e decisione collettiva (Cabildos, Minga), alcune delle quali sono rimaste nei settori popolari, e sono state per lungo tempo emarginate dalla cultura politica dominante, da caratteristiche burocratiche e meritocratiche.

Evidenzieremo tre gruppi di azioni partecipative che, con i loro contributi e limiti, sono già in corso di attuazione e che devono essere approfondite.

A- Forme ISTITUZIONALI di partecipazione dei cittadini alla gestione pubblica alla ricerca della partecipazione alla gestione e alla progettazione delle politiche pubbliche: Consigli per le politiche sociali, Consigli per l'infanzia, Consigli per la



sicurezza dei cittadini, Bilancio partecipativo. Forme organizzative di consultazione, articolazione e *advocacy*. Il loro vantaggio è il tentativo di proporre modelli alternativi alla burocrazia tradizionale, l'installazione di una logica di rete e la partecipazione di attori non statali ai processi politici e amministrativi. Ma è ancora necessario uscire dalla mera formalità burocratica; per questo è necessaria una leadership politica non autoritaria e una forte formazione e cultura civica per non diventare pratiche pseudo-partecipative che finiscono per instaurare nuove forme di clientelismo per singoli o gruppi.

B- Trasparenza e responsabilità: alcuni paesi dell'America Latina stanno sviluppando strategie di governo online nell'ambito delle politiche di inclusione, al fine di garantire il diritto all'informazione e l'accesso alle nuove tecnologie e un nuovo modo di relazionarsi con le persone. Ne sono un esempio la "Politica del governo digitale" che si sta sviluppando in Colombia; e la strategia del "governo aperto" dell'Argentina. Sebbene questi meccanismi vadano nella giusta direzione, richiedono la riduzione dei gap di connettività e la formazione digitale dei cittadini, ma sono un percorso di innovazione politica volto a migliorare l'esercizio dei cittadini, democratizzare l'accesso alle informazioni e le possibilità di partecipazione. Gli strumenti di "e-Stato" sono un campo incipiente in cui la co-governance trova un campo aperto di incidenza.

C- Movimenti Sociali e Movimenti Popolari. I primi si articolano intorno a due chiavi fondamentali: la percezione di un'identità condivisa tra i membri e l'organizzazione per sistemi sociali. Creano reti di interazione con la comunità e strutture orizzontali, tutte finalizzate ad intervenire in modo concreto nella società. Credono nella partecipazione collettiva come motore del cambiamento sociale o dell'intervento sociale. Ma al di là di questo vantaggio, differiscono dai processi di cogovernance per il loro rapporto conflittuale con il potere, come modalità di azione sistematica. I loro interventi avvengono al di fuori della sfera istituzionale. Ne sono un esempio il movimento operaio, il movimento mondiale "Ni una menos" o il movimento LGBT. L'altro fenomeno partecipativo di grande potere in America Latina è quello dei Movimenti Popolari. Si definiscono come una risposta di libera autorganizzazione solidale di settori emarginati e/o esclusi, che irrompono nella scena politica, appropriandosi della propria dignità. I movimenti popolari puntano proprio sul coinvolgimento dei settori esclusi nella costruzione del bene comune, e sono emersi rendendo visibili le grandi disuguaglianze che i processi di globalizzazione e le politiche di mercato hanno provocato su ampi settori dell'America Latina e si acutizzano sempre di più. La sfida è la loro integrazione nella vita politica dei popoli, sia a livello locale, regionale e nazionale, sia nella progettazione, esecuzione e valutazione delle politiche pubbliche.

La co-governance, in sintesi, presuppone uno "stile" che può essere alimentato da diverse modalità e strategie di partecipazione, da aspetti normativi, tecnico-politici e relazionali.





La costruzione di un nuovo modello presuppone sempre l'apprendimento e l'evoluzione di ciò che è stato sviluppato nell'ambito dei processi partecipativi, ma in tutti i casi sono richiesti nuovi modelli di leadership e cittadini maturi e organizzati, "emancipati", aspetti su cui è necessario porre l'accento.



4. Come tanti fenomeni sociali, anche la co-governance non può essere definita in modo standard. In via esplorativa può essere utile, in ogni caso, identificare alcune condizioni di base, utili a distinguere il valore aggiunto di questa esperienza di governance collaborativa?

Letizia De Torre

#### ABSTRACT

Le buone prassi, i laboratori urbani e gli studi che li accompagnano individuano alcune condizioni di base per la governance collaborativa. Qui ne individuiamo alcune: 1) chiarezza e reciproco riconoscimento dei diversi ruoli di ciascun soggetto; 2) visione e disponibilità al cambiamento, a cogliere le occasioni e le richieste in tal senso; 3) apprendimento delle competenze necessarie, in particolare la competenza delle connessioni; 4) la corresponsabilità di tutti i soggetti in ogni fase dei processi di co-governance; 5) non è possibile co-governare in presenza di corruzione e di interessi particolaristici, ma è possibile procedere a piccoli passi, avviando percorsi circoscritti che si amplieranno in seguito.

#### RISPOSTA COMPLETA

##### RICONOSCIMENTO DEI DIVERSI RUOLI

Il concetto di “governo a rete” caratteristico della governance è una rivoluzione copernicana sia rispetto a “governi autoritari” che in forme anche contemporanee (vedi i populismi) esercitano un ampio potere sui cittadini/sudditi, che rispetto a “governi paternalistici”, benevoli, ma capaci di neutralizzare le iniziative della società. Nel governo a rete ciascun soggetto con le sue funzioni prende rilievo, svolgendo un ruolo peculiare nel tessuto politico-amministrativo, anche i cittadini e gli attori collettivi. Tutto ciò richiede reciproco riconoscimento, nel più ampio quadro del bene comune. Per una democrazia partecipativa e deliberativa è una premessa. Ma per un “governo collaborativo” è imprescindibile.

E' un errore, per esempio, trascurare alcuni attori ritenendoli non significativi. Un altro errore è indebolire il ruolo dell'ente pubblico: anche quando alcuni servizi sono forniti dal settore privato e/o dal terzo settore, co-governare chiede ai rappresentanti istituzionali una presenza efficace e competente.

##### LA DISPONIBILITÀ AL CAMBIAMENTO

Governare collettivamente non può che produrre continue modifiche, talvolta scomode per chi avrebbe continuato a fare “come si è sempre fatto”, oppure per chi ha conquistato posizioni privilegiate, o per chi occupa posizioni per difendere interessi individuali o di gruppo. Dunque la “co-governance” richiede disponibilità al cambiamento, flessibilità, capacità di aprire nuovi scenari, di immaginare i benefici per la comunità e per i singoli gruppi anche a lungo termine. Talvolta è compito del pubblico innescare questi processi di cambiamento; altre volte è dalla società che viene la spinta più forte. In entrambi i casi sarà la fiducia e la reciprocità tra istituzioni e società a produrre i migliori e più efficaci cambiamenti.

##### LE COMPETENZE



Le capacità richieste per “co-governare” sono molto differenti rispetto a quelle necessarie per “governare” o “essere governati”. Ad esempio: il pubblico aveva tradizionalmente sviluppato un’ingente burocrazia che nell’attuale contesto sociale, connotato da un alto grado di complessità, non funziona più. E non solo per la lentezza dei processi o per il rischio di corruzione. Ciò che serve non è tanto “saper fare”, ma “saper supportare” gli altri a fare, saper coordinare, vigilare, tutelare i più deboli. Al privato è richiesto di collegare la propria azienda, cooperativa sociale, la propria iniziativa... all’insieme, alla città o a quel settore di politiche pubbliche, e lavorare in rete. Anche ai cittadini è chiesto di apprendere a cooperare nella società, a mettersi in relazione con i rappresentanti politici e con i funzionari pubblici, alla luce di una visione matura di democrazia. La principale competenza della co-governance, insomma, è quella delle connessioni.

### LA CORRESPONSABILITÀ

Non si può decidere e agire insieme senza farsene corresponsabili, senza accettare cioè di rendere conto sia in verticale che in orizzontale alle altre istituzioni e agli altri attori collettivi coinvolti nel processo, per quanto anche la corresponsabilità possa variare nel tempo e avere misure diverse, in relazione ai diversi ruoli e ai progetti... Ma non può essere elusa: rappresenta, al contrario, un carattere unificante ed essenziale che ogni soggetto di co-governance deve assumere in tutte le fasi del processo: dalla analisi delle situazioni (dove vanno evidenziate le responsabilità sulle cause e le conseguenze) alla progettazione (a cui ciascun attore deve contribuire in modo corretto, specifico e proporzionato); dalle azioni (in cui è rilevante la trasparenza e il coordinamento) alla valutazione degli esiti (dove gioca un ruolo importante per la credibilità e per i passi futuri).

### LA TRASPARENZA

Tutto questo è possibile soltanto se vi è piena fiducia reciproca, provata nel tempo tra i soggetti coinvolti e con la popolazione. Per questo co-governare non è possibile in presenza di corruzione, forme di criminalità organizzata, affermazione di interessi privati, informazione ingannevole.

Sono fragilità con cui ci dovremo sempre confrontare ed anch’esse vanno governate. Ed è interessante che, nello stesso tempo, la co-governance richieda trasparenza e sia in grado di generarla; le ricerche lo evidenziano. Ciò suggerisce che nelle città e negli Stati alle prese con governi deboli ed elevata corruzione, si debba agire a piccoli passi, avviando percorsi circoscritti, che solo progressivamente stimoleranno altre buone pratiche. In seguito, aumenteranno i settori in cui poter governare collettivamente.



5. Uno dei problemi delle democrazie contemporanee è il deficit di governo: le istituzioni politiche appaiono lontane dalla vita quotidiana delle persone, incapaci di affrontare la disuguaglianza, la povertà, le malattie. Le esperienze di co-governance crescono soprattutto nelle città. Perché?

Daniela Ropelato

#### ABSTRACT

Le città non fanno che amplificare questa forte domanda di cambiamento. Vediamo avanzare nuovi soggetti e nuovi temi: uno di questi è il l'urbanizzazione e il suo pesante carico di problemi. La protesta contro l'appropriazione dello spazio urbano che è al centro di molti movimenti non è solo la rivendicazione di un diritto economico, ma espressione del diritto umano fondamentale a resistere alla mercificazione delle condizioni della nostra vita. Co-governance significa riconoscere la corresponsabilità delle istituzioni dello "Stato-apparato" e degli attori dello "Stato-comunità": cittadini, studenti e lavoratori, soggetti del terzo settore, membri di movimenti popolari o comunità di quartiere, operatori dei media, i soggetti della comunità imprenditoriale, le istituzioni educative e culturali. In questo modo la città diventa bene comune in sé e appartiene a tutti i suoi abitanti anche attraverso la co-progettazione, co-attuazione e co-valutazione delle politiche pubbliche.

#### RISPOSTA COMPLETA

E' vero e anche se si tratta tuttora di esperienze minoritarie, il fenomeno si sta diffondendo. Effettivamente c'è qualcosa di nuovo, che supera le pratiche già note di inclusione dei cittadini nei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni (ad esempio quando vengono consultati su temi di salute, di politiche giovanili, di progetti ambientali, ecc.), iniziative che esprimono la dimensione partecipativa delle nostre democrazie, essenziale, ma che oggi non sembrano sufficienti a dare voce politica alla cittadinanza nel XXI secolo.

Le città non fanno che amplificare questa forte domanda di cambiamento. Mentre assistiamo ai tumultuosi cambiamenti prodotti dalla rivoluzione digitale, che hanno imposto il modello della rete e dei flussi al mondo della comunicazione, della finanza, del lavoro, dell'educazione... non è possibile pensare che in politica le metodologie decisionali debbano restare quelle di 50 anni fa. Vediamo avanzare nuovi soggetti e nuovi temi: uno di questi è il l'urbanizzazione e il suo pesante carico di problemi. Mentre leggi e codici sembrano dare priorità alle preferenze di potenti interessi economici, i gruppi più vulnerabili sono stritolati dalla macchina dello sviluppo urbano. La protesta contro l'appropriazione dello spazio urbano che è al centro di molti movimenti non è solo la rivendicazione di un diritto economico, ma espressione del diritto umano fondamentale a resistere alla mercificazione delle condizioni della nostra vita.



In questo quadro c'è anche la sfida posta dai beni comuni, decisiva per il futuro delle nostre città. I beni comuni non sono solo quelli tradizionalmente riconosciuti in ambito ambientale (come l'acqua, il mare e la pesca, la biodiversità o la conservazione delle foreste); lo sono anche la salute, l'educazione, i servizi essenziali e le infrastrutture, Internet e la nostra privacy, il patrimonio storico... Arricchiscono la qualità della vita di tutti, facilitano la convivenza e il rapporto con l'ecosistema, danno soluzione a problemi collettivi. Ed è proprio in questo ambito che spesso appare più evidente il deficit di governo politico.

Elinor Ostrom, Premio Nobel 2009 in economia, ci ha spiegato che per provvedere alla gestione e alla cura dei beni comuni urbani non esiste solo la privatizzazione o un controllo normativo pubblico monopolistico. Per evitare il loro progressivo impoverimento, esiste una terza via: una gestione comunitaria, collaborativa e policentrica, di cui - accanto alle istituzioni - deve riscoprirsi protagonista la cittadinanza con le sue innumerevoli espressioni sociali. Ne abbiamo avuto una riprova in negativo in occasione dei primi mesi della pandemia, quando nelle nostre città è mancata la capacità di riconoscere le competenze e le risorse che tanti gruppi sociali avrebbero potuto offrire all'attuazione dei piani sociali e sanitari.

Co-governance significa riconoscere la corresponsabilità delle istituzioni dello "Stato-apparato" e degli attori dello "Stato-comunità": cittadini, studenti e lavoratori, soggetti del terzo settore, membri di movimenti popolari o comunità di quartiere, operatori dei media, i soggetti della comunità imprenditoriale, le istituzioni educative e culturali. Significa spostare l'innovazione democratica sul piano del governo: della gestione e della cura di relazioni, beni e risorse. In questo modo la città diventa bene comune in sé e appartiene a tutti i suoi abitanti anche attraverso la co-progettazione, co-attuazione e co-valutazione delle politiche pubbliche.

Attenzione a non semplificare la fatica del confronto, il ruolo delle mediazioni, i lunghi processi di apprendimento comunitario... Ma qui sta il nuovo: accanto a Stato e mercato, la politica trova il suo terzo pilastro, la comunità, che a sua volta si esprime in una serie di soggetti, custodi dell'intelligenza collettiva, dell'imprenditoria sociale, delle economie locali, della voce delle periferie.

Tutti ci rendiamo conto delle operazioni che stanno avvenendo nelle nostre città per il controllo del territorio urbano, con l'acquisto di interi pezzi da parte di gruppi economici. Prendersi cura dei beni comuni urbani significa proteggere anche da questa minaccia innumerevoli beni e risorse che potrebbero essere più ampiamente condivisi.



6. Nelle situazioni in cui alcuni sistemi di governo (populisti, neoliberisti, autoritari...) non promuovono la partecipazione e, ai diversi livelli, la impediscono e/o la ostacolano, la co-governance è possibile comunque?

Letizia De Torre

#### ABSTRACT

Due esperienze nelle politiche pubbliche, in contesti totalmente diversi: una con esiti positivi e la seconda no, insegnano che la co-governance è possibile solo quando tutti i soggetti ne sono consapevolmente parte attiva. In particolare se un governo non è disponibile e/o non è preparato a tale modalità non è realizzabile effettivamente. Pur iniziando, infatti, con i cittadini che escono di casa (o dalla azienda) per occuparsi del bene comune e con i palazzi del potere che aprono le loro porte per decidere e agire insieme, “co-governare” è un passo ulteriore.

#### RISPOSTA COMPLETA

Da assessore alle politiche sociali di Trento avevo cercato a lungo buone pratiche, idee, consulenti... avevo letto studi, visitato alcune delle città europee socialmente più avanzate. E finalmente avevamo messo a punto una strategia sociale innovativa, il Piano Sociale quinquennale, costruito perché le politiche sociali della città si fondassero anzitutto sulla crescita della fraternità civica a Trento.

Ma non fu affatto facile. Commenti scomposti, diffidenza, attacchi degli ordini professionali sulla stampa. Con l'equipe che coordinava ci accordammo: verificare se potevamo contare sul pieno consenso della Giunta comunale, altrimenti non avremmo portato avanti l'iniziativa. Dovetti chiedere al Sindaco e ai colleghi di Giunta una seduta straordinaria sul Piano Sociale. Fu una riunione complessa al termine della quale fu chiesto a ciascuno di esprimersi pubblicamente. Poi fu la volta del “privato/sociale” (cooperative, enti di servizi, volontariato...): anche a ciascuno di loro fu chiesto pubblicamente di essere disponibili a cambiare le modalità con cui rispondevano ai bisogni dei cittadini e con cui si relazionavano tra loro e con l'amministrazione comunale.

Era la fine degli anni '90. Appena appena si parlava di “governo a rete”, si cominciava a capire l'importanza di una partecipazione strutturata, anche per il favore con cui seguivamo l'introduzione del bilancio partecipativo di Porto Alegre. Se a livello personale non avevo ancora molte competenze, con l'impegno di tutti - posso dire per una passione collettiva per la città - riuscimmo a realizzare la strategia che avevamo elaborato: una pratica di governance collaborativa “ante litteram”. Furono coinvolti tutti i settori: dall'Università alle associazioni, dal mondo economico agli esponenti politici dell'opposizione. Non solo si agì insieme, ma fu possibile anche verificarne gli esiti e



l'impatto sulla città. Con lo stesso metodo, qualche tempo dopo fu predisposto anche il Piano Strategico per lo sviluppo urbano.

Quando pochi anni dopo mi trovai a Roma Sottosegretario al Ministero dell'Istruzione, cercai di innescare un simile processo collaborativo per la governance della Scuola italiana che ne ha estrema necessità. Fu un disastro totale. L'incuria e una vera e propria arretratezza, le scarse competenze, l'incapacità di coordinare l'apporto dei vari soggetti, l'amore per la propria poltrona invece che per il bene pubblico, con l'alto grado di corruzione nel Paese che toccava anche il settore scuola, avevano completamente paralizzato il sistema. Prima di una governance collettiva e collaborativa, occorreva un radicale cambiamento dentro e fuori il Ministero. Fu una esperienza politica da panico perché mi resi conto di cosa può provocare l'incompetenza e la corruzione. E quante energie e tempo richieda risalire la china.

Da queste vicende ho imparato come la co-governance sia possibile solo se tutti i soggetti ne sono consapevolmente parte attiva (e chi, per qualche ragione non aderisce, non compromette il processo). Quindi non è fattibile se un governo non è disponibile e preparato a tale modalità. Se mancano alcune condizioni precise, non è possibile realizzare effettivamente una esperienza di co-governance. Pur iniziando, infatti, con i cittadini che escono di casa (o dalla azienda) per occuparsi del bene comune e con i palazzi del potere che aprono le loro porte per decidere e agire insieme, "co-governare" è un passo ulteriore.

Prendiamo la gestione del traffico di una città. Se, ad esempio, cittadini virtuosi lasciano a casa la macchina e se le aziende offrono ai dipendenti abbonamenti ai mezzi pubblici; se il Municipio convoca i suoi dirigenti per intervenire sugli orari della città con un provvedimento concertato e per elaborare una serie di incentivi su monopattini, biciclette e car sharing; tutti contribuiscono, è vero, ma non si tratta ancora, a mio parere, di una "co-governance" della mobilità.

"Co-governare" in modo completo implica che i soggetti coinvolti possano sedere al tavolo in cui si prendono le decisioni e si condividono le responsabilità. Implica che la problematica e le soluzioni vengano analizzate insieme fin dall'inizio, che il Piano della Mobilità, ad esempio, sia adottato con un pubblico accordo, che i problemi che via via emergono vengano affrontati corresponsabilmente, che l'informazione verso la cittadinanza sia completa e trasparente. Serve, in conclusione, una diversa relazione tra istituzioni e società, tra pubblico e privato. In questo senso, è necessario un vero e proprio cambio paradigmatico che, anche culturalmente, sostenga le diverse fasi in maniera adeguata.



## 7. Come superare le strutture di esclusione e sottorappresentanza (donne, indigeni, razzismo strutturale, persone con disabilità)?

Luiz Eugenio Scarpino Jr.

### ABSTRACT

A causa delle difficoltà nel costruire un modello di risposta unico, verranno espresse alcune direttrici utili per affrontare la sfida proposta nella domanda, ovvero: riconoscere l'esistenza dell'esclusione e della sottorappresentanza di cui sono permeate le strutture sociali, politiche e istituzionali; identificare e mappare le loro cause e origini; ascoltare, dialogare e instaurare processi democratici per costruire politiche pubbliche efficaci; lavorare sull'agenda in senso evolutivo dal punto di vista dei più vulnerabili, esclusi, sottorappresentati; stabilire meccanismi che possano essere avere continuità nelle politiche pubbliche dello Stato; nei casi in cui vi siano minacce fisiche o altre forme di violenza, assicurare l'acquisizione di politiche penali repressive; garantire i diritti dei popoli indigeni; cercare una maggiore inclusione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro e nella vita civile; creare meccanismi che incoraggino una maggiore rappresentanza delle popolazioni femminili e nere in posizioni elettive.

### RISPOSTA COMPLETA

A causa delle difficoltà nella costruzione di un unico modello di risposta, verranno espresse alcune direttrici utili per affrontare la sfida proposta nella domanda. Le soluzioni qui proposte esigono il necessario approfondimento in ciascuno dei suoi punti, il pieno rispetto delle vicende locali/regionali/nazionali, ma, soprattutto, la consapevolezza che si tratta di sfide comuni non solo ai Paesi latinoamericani. Alcune chiavi di risposta vengono ora trattate, ovvero:

- Primo: riconoscere l'esistenza dell'esclusione e della sottorappresentazione di cui sono permeate le strutture sociali, politiche e istituzionali;
- Individuare e mappare le cause e le origini (strutturali, storiche, situazionali, congiunturali), in modo che solo così sia possibile affrontare efficacemente la radice dei problemi che sono alla base dell'esclusione;
- Ascoltare, dialogare e instaurare processi democratici per costruire politiche pubbliche che possano essere efficaci, non come mera concessione, ma come conquista delle minoranze di oggi;
- Disseminare una cultura del dialogo e dell'educazione per comprendere le ragioni che escludono, per consentire l'empowerment di chi è "silenziato", per costruire società più giuste, libere, egualitarie e solidali;





- Lavorare sull'agenda in senso evolutivo dal punto di vista dei più vulnerabili/esclusi/sottorappresentati e togliere forza alle strutture repressive che si oppongono all'evoluzione dei diritti;
- Stabilire meccanismi che possano avere continuità nelle politiche pubbliche di Stato e non solo di Governo, al punto da garantire che le situazioni politico-ideologiche non abbiano forza sufficiente per far fallire le realizzazioni;
- Nelle questioni che mettono in causa chiedono la sopravvivenza delle minoranze e che comportano minacce fisiche o altre forme di violenza, assicurare l'acquisizione di politiche penali repressive, come evidenziato nella Legge Maria da Penha (Brasile) fatta per contenere la violenza domestica contro le donne, e che può essere estesa ad altre minoranze vittimizzate (inclusa LGBTQIA+). Tali politiche devono essere lavorate anche con una prospettiva educativa, in un contesto di pratiche riparative.
- Garantire e assicurare i diritti dei popoli originari (es. popoli indigeni), rispettandone l'autonomia, la libertà di credo e la delimitazione delle loro aree contro lo sfruttamento, l'espropriazione o le minacce economiche, al fine di sostenere la pluralità e la diversità culturale ed etnica. L'integrazione deve basarsi sul rispetto dei diritti fondamentali relativi alla dignità della persona umana e ai popoli indigeni devono essere concessi spazi democratici per esercitare la loro voce (come le commissioni paritetiche, la sottomissione di determinati atti a deliberazione e udienze pubbliche) e la difesa dei loro programmi di identità.
- Per le persone con disabilità dovrebbe essere ricercato un maggiore inserimento nel mercato del lavoro e nella vita civile, rafforzando la costruzione di politiche pubbliche in spazi plurali e rappresentativi, come ad esempio nei Consigli di Diritto. È necessario lavorare per l'integrazione delle persone con e senza disabilità e la (ri)costruzione di ambienti che consentano la piena partecipazione, affinché non vi siano barriere (non solo fisiche) che impediscano alle persone con disabilità di esercitare i diritti più elementari, come l'accesso all'istruzione, alla salute, alla cultura, ecc.
- Per quanto riguarda la sottorappresentazione delle donne e della popolazione nera rispetto alle cariche elettive, sono necessarie politiche pubbliche efficaci per un effettivo e reale incremento, non solo sul piano formativo-educativo (ad esempio, meccanismi di incentivazione alla formazione/partecipazione), ma mediante il finanziamento o la destinazione di fondi specifici per promuovere la partecipazione elettorale a condizioni eque; è necessario riservare quote non solo all'interno delle liste di candidatura, ma anche seggi in Parlamento, in modo provvisorio, progressivo e duraturo, fino a quando non vi siano più distorsioni nella composizione rappresentativa delle assemblee degli Stati.