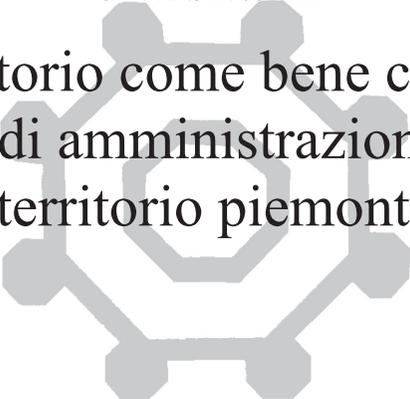


Chiara Silvestrini

Il Territorio come bene comune. Esperienze di amministrazione condivisa sul territorio piemontese



1. Il contesto

Uno dei risultati della Riforma del Terzo Settore (D.lgs 106/2016) finalizzata al riordino della normativa vigente in merito al settore non profit è stato il Codice del Terzo settore – CTS (D.lgs 117/2017). Tra i diversi elementi di valore e innovazione introdotti attraverso il testo spicca la formalizzazione dei rapporti collaborativi tra Amministrazioni Pubbliche ed enti del Terzo settore. Si possono trovare i riferimenti di tali rapporti agli articoli 55, 56 e 57 del CTS.

Facendo particolare riferimento agli articoli 55 e 56 CTS si analizzerà la concreta implementazione degli strumenti formali che vengono introdotti e di come si sviluppano sull'ossatura dell'intero procedimento decisionale pubblico. Così facendo, il cittadino è incluso formalmente fin dal primo momento del percorso decisionale, ossia quello programmatico (co-programmazione art. 55 co.2 CTS), al quale succede quello progettuale (co-progettazione art. 55 co.3 CTS) concludendo in quello attuativo (accreditamento art. 55 co.4 e convenzioni art 56 CTS).

L'analisi che verrà descritta nel presente articolo è frutto di una ricerca svolta sul territorio piemontese attraverso la quale si è indagato il grado e le modalità di coinvolgimento della cittadinanza da parte delle Amministrazioni Pubbliche locali ai fini degli interventi di valorizzazione e cura del patrimonio territoriale. La ricerca ha interrogato le diverse forme di collaborazione, riuscendo a comprendere le dinamiche che spingono ad

instaurare rapporti formali e, viceversa, in quali occasioni si preferisce utilizzare modelli informali.

In via teorica, se una Amministrazione Pubblica decidesse di essere inclusiva nelle forme e modalità che il Codice del Terzo settore richiede, la cittadinanza avrebbe l'opportunità di co-decidere in quale modo allocare le risorse nella fase programmatica portando alla luce le necessità della comunità di riferimento, evitando quindi un utilizzo non oculato delle risorse stesse; sarebbe poi messa nella condizione di co-progettare in quale modo rispondere alle necessità prioritarie discusse nella fase precedente; e, infine, potrebbe verificarsi il caso in cui siano i gruppi organizzati stessi della cittadinanza (rientranti nella categoria *non profit*) a realizzare gli interventi in risposta alle necessità.

Quello riportato nelle precedenti righe, seppur molto semplificato, sarebbe il massimo risultato auspicabile dalla collaborazione tra Amministrazioni Pubbliche e cittadinanza (organizzata e non), ovviamente in linea teorica. Ciò porta a chiedersi come queste previsioni teoriche e astratte possano trovare un'applicazione tangibile.

Una delle traduzioni più efficaci di questi strumenti in concreto è suggerita da *Labsus*¹ attraverso il prototipo del *Regolamento dell'amministrazione condivisa dei beni comuni*. A tal proposito è bene porre l'accento su due elementi cardine: in primo luogo, l'Amministrazione condivisa viene prevista per la cura e valorizzazione dei beni comuni, categoria a cui appartiene il *bene* su cui si centra l'articolo, svelato dal titolo; in secondo luogo, aiuta a ragionare sulla reale interfaccia della cittadinanza con l'Amministrazione: è naturale che nella teoria si usi il termine generico *Amministrazione Pubblica* ma nella realtà in quale ufficio dovrebbe recarsi il cittadino? Con chi dovrebbe parlare? Si esclude in via preventiva l'automazione digitale di tale servizio, in quanto verrebbe meno il carattere partecipativo.

In questo caso, a parere di Arena si aprono tre prospettive:²

1. La prima propone un modello elementare simile al servizio reception di un hotel. L'ufficio si occuperà di ricevere le proposte di collaborazione e indirizzarla all'ufficio competente, evitando così che sia il cittadino proponente a dover "rimbalzare" tra un ufficio e l'altro per trovare quello giusto da cui avere l'approvazione.

2. Il secondo modello prevede che sia l'ufficio dell'Amministrazione condivisa stesso a occuparsi della progettazione (co-progettazione, come espresso dal CTS) e della gestione dell'intervento dialogando sia con la cittadinanza sia con ciascuno degli uffici che ha competenza settoriale nello specifico progetto. Questo modello è stato implementato nei Comuni più

impegnati nella gestione dei patti di collaborazione come Bologna, Genova, Milano, Trento e altri.

3. La terza proposta di Arena mette l'accento sulla cooperazione tra Pubblica Amministrazione e cittadinanza. In questo modello, le risorse della cittadinanza vengono sfruttate a livello di reale capitale umano all'interno dell'ufficio il quale diventa *ibrido*, nel vero significato, quindi, del co-amministrare. Nel fare questo, ovviamente, si dovrebbero tracciare bene i confini delle responsabilità e compiti di ciascun componente dell'ufficio, in primo luogo perché si deve ricordare che il cittadino attivo non è un dipendente.

Questo accento sull'interfaccia amministrativa, sebbene possa sembrare ora poco centrale, risulta essenziale ai fini della comprensione dei dati raccolti con la ricerca sul campo.

A seguito di questa panoramica teorica degli strumenti che ha introdotto il Codice del Terzo settore, si è deciso quindi di analizzarne l'implementazione prendendo a riferimento un ambito preciso, ovvero la valorizzazione del territorio.

Si è quindi partiti dalla convinzione che il territorio appartiene a quella vasta categoria di beni che, per la loro valorizzazione, richiedono l'implementazione di sistemi di amministrazione condivisa.

In questo modo si arriva alla domanda di ricerca: *gli strumenti collaborativi introdotti all'art. 55 ss. CTS contribuiscono positivamente agli interventi di valorizzazione del territorio?*

Per la sua verifica e analisi sono quindi state definite delle ipotesi:

Ipotesi 1: *il Terzo settore è fondamentale per lo sviluppo sostenibile di un territorio;*

Ipotesi 2: *l'impegno e l'interesse negli interventi di valorizzazione del territorio non è prerogativa degli enti di grandi dimensioni;*

Ipotesi 3: *la pandemia da Covid-19 ha dato una spinta positiva all'implementazione di interventi di valorizzazione del territorio.*

Si procede quindi con una breve motivazione della logica che ha portato alla definizione di tali ipotesi.

In primo luogo, partendo dall'ultima tra queste, si è pensato che, prescindendo dall'impatto del contesto emergenziale che la pandemia da Covid-19 ha causato, difficilmente una ricerca in ambito sociale condotta dopo il marzo 2020 possa ritenersi esaustiva.

Inoltre, considerando la multidisciplinarietà del contesto della ricerca si è deciso di abbracciare l'ottica in cui i due campi principali (amministrativo e urbanistico) trovano un punto di incontro: il territorio è un bene comune e per tale motivo sarà la comunità di riferimento a prendersene cura secondo

il proprio sistema di valori, trasformando gli spazi in *luoghi*. A conferma di ciò intervengono Giacomo Beccatini (un economista) e Alberto Magnaghi (il quale, nella vasta categoria degli urbanisti, si definisce *territorialista*) ipotizzando uno strumento di misurazione della *coscienza di luogo*.³ Questo strumento è creato dall'osservazione della natura e dello scopo degli Enti del Terzo Settore operanti sul territorio. Se il Terzo settore se ne prende cura, quello sarà un elemento della coscienza e dei valori del luogo. Per questo motivo si ritiene centrale l'azione del Terzo settore per lo sviluppo del territorio in quanto portatore e custode dei valori della società: questa è infatti la prima ipotesi della ricerca. Inoltre, assumendo proprio che ciascuna comunità valorizzerà il territorio a seconda dei propri valori, si presume che anche le più piccole (quindi i piccoli Comuni) si impegneranno nella valorizzazione, prescindendo, ad esempio, dall'ostacolo posto dalla scarsità delle risorse (seconda ipotesi).

2. Il metodo

È importante ribadire qual è stato lo scopo della ricerca: osservare e comprendere il livello di implementazione degli strumenti collaborativi e, conseguentemente, valutare il loro grado di efficacia e adeguatezza all'interno dei rapporti. A tal fine è stato necessario circoscrivere il campo della ricerca per avere un'informazione più puntuale e contestualizzata. Per questo motivo si è scelto di identificare come campo di indagine il territorio della Regione Piemonte.⁴

Si deve inoltre fare una seconda precisazione: si è fin qui parlato di Terzo Settore, società civile e Amministrazione Pubblica ma questo potrebbe apparire fuorviante; la società civile è certamente centrale nel contesto, però, l'ottica con cui si è affrontata la ricerca (e attraverso la quale dovrà essere interpretata) interroga il livello di apertura delle Pubbliche Amministrazioni locali al dialogo con la cittadinanza; come si vedrà, infatti, la maggior parte dei dati raccolti è in merito alle Pubbliche Amministrazioni.

La logica che ha suggerito di procedere in questo senso è stata la seguente: si parte dalla convinzione che c'è la necessità di promuovere un cambiamento culturale che permetta alla cittadinanza di riconoscere e curare i beni comuni. Inoltre, lo stesso cambiamento culturale deve superare i cancelli istituzionali e consigliare bene gli amministratori, in modo da permettere tale sviluppo. Quindi, a parità di cambiamento da implementare, quale tra i due soggetti è più rigido (per natura e struttura) rispetto al

cambiamento? Chiaramente la logica vuole che sia la Pubblica Amministrazione tale soggetto.

Per questo motivo, si è indagato proprio sul suo comportamento, assumendo che invece il cambiamento culturale dal basso stia già, seppur lentamente, prendendo forma più agevolmente.

La popolazione rispondente (nonché principalmente interpellata) è stata la parte amministrativa-pubblica del dialogo partecipativo a cui si aspira.

Inoltre, questa decisione è stata presa con lo scopo di delineare la prospettiva del decisore pubblico. Infatti, per quanto la letteratura possa essere ottimista nell'affermare che la cittadinanza attiva si stia riprendendo i propri spazi nell'azione e nelle decisioni pubbliche, a meno che non si parli di occupazione (e tale possibilità è realistica in alcuni territori), l'iniziativa privata deve essere accolta dall'ente pubblico. Per questo motivo è essenziale approfondire gli umori e i punti di vista dell'Amministrazione Pubblica: individuare lo scetticismo, o al contrario l'entusiasmo, verso le pratiche collaborative è il gradino da cui partire per la promozione di un cambiamento culturale in ottica partecipativa.

Nello specifico, in linea con il principio di sussidiarietà verticale, si è scelto di considerare le sole Amministrazioni Pubbliche locali, in quanto più prossime alla cittadinanza e, idealmente, più accessibili. In sintesi, si è pensato di iniziare dal livello di più facile accesso diretto nonché interfaccia con la cittadinanza, reputando di primaria importanza comprendere le dinamiche di questi rapporti prima di poter pensare di approfondire la ricerca ai più articolati rapporti con le Amministrazioni di livello più alto, nonché più lontane dai cittadini.

Dopo aver stabilito ciò, è anche opportuno chiarire la struttura della ricerca che è stata condotta.

Si è deciso di procedere con un campionamento per quote (fissate nell'intervallo di popolazione rappresentato dai Comuni entro i 150.000 abitanti). L'unica realtà che è stata esclusa dall'analisi è il Comune di Torino, a causa della concreta troppa distanza sotto tutti gli aspetti anche dalle altre aree metropolitane della Regione: sarebbe stato un caso tanto isolato e peculiare da rischiare di confondere il resto dei dati raccolti. In sostanza, i dati provenienti da questo Comune non avrebbero potuto dare un margine di ragionamento comparabile agli altri.

Compreso ciò, si è quindi deciso di procedere per gradi e iniziare l'analisi con un piccolo progetto pilota in grado di far emergere eventuali aspetti controversi sul tema della ricerca. Il progetto pilota si è concentrato su un paio di Comuni della Valle Cervo, in provincia di Biella: Campiglia Cervo e Tollegno. La selezione di tali Comuni è avvenuta mediante

campionamento ragionato: si è infatti operata una scelta consapevole dei due enti da intervistare in quanto questa volta si ricercava, più che la possibilità di applicare l'inferenza statistica, un confronto con il punto di vista di Amministrazioni di un particolare modello. In primo luogo, entrambe sono di piccole dimensioni (carattere focus dell'indagine pilota) e, nello specifico, Tollegno conta 2463 abitanti mentre Campiglia Cervo ne conta 429 (a seguito dell'Unione di Comuni avvenuta nel 2016 tra i Comuni di Campiglia Cervo che ha mantenuto il nome, Quittengo e San Paolo Cervo). Inoltre, ciascuno di questi due porta con sé alcuni ulteriori caratteri fondamentali per questa analisi: Tollegno è caratterizzato da una viva e vivace attività della cittadinanza, sono infatti numerosi gli enti *non profit* in attività sul suo territorio i quali hanno un particolare rapporto di prossimità con la Pubblica Amministrazione; Campiglia Cervo, invece è un paese montano dell'Alta valle di pochi abitanti che, conoscendone la storia, potrebbe aiutare a scrivere la definizione di resilienza. Uno degli ultimi eventi che ha messo alla prova la sua tenacia, è stata l'alluvione nell'autunno 2020: il Cervo, il torrente che bagna tutta la valle, straripando, ha portato con sé un lungo tratto di strada provinciale che portava al Paese e, con esso, alcuni ponti rendendo più difficoltoso raggiungere la località, sebbene ci siano altre strade.

A seguire, è stata condotta la ricerca vera e propria, quindi quella sull'intero territorio regionale. In questo caso, e dopo le conferme avute tramite l'indagine pilota, si è optato per un'indagine campionaria, somministrando quindi il questionario sulla totalità degli enti locali piemontesi tranne il Comune di Torino, come accennato sopra (1180 in totale). Tuttavia, l'informazione raccolta non equivale al totale della popolazione interpellata tramite questionario.

L'informazione è stata raccolta su una popolazione rispondente pari a 74 enti locali, la maggior parte dei quali Comuni. Come si può immaginare, il questionario è stato unico per tutto il campione, quindi ai fini dell'analisi, è stato necessario categorizzare le risposte per meglio comprendere la prospettiva dell'ente rispondente in base alle sue caratteristiche. Si è quindi deciso di procedere per una categorizzazione per classi di popolazione, e si è ottenuto quanto segue :

Tabella 1: Composizione Regione Piemonte/Composizione risposte	Tot. regionale per intervallo	%	Tot. risposte per intervallo	%
Meno di 5.000 abitanti	1046	81,65%	54	72,97%
5.000-15.000 abitanti	88	6,87%	14	18,92%
15.000-25.000 abitanti	23	1,80%	4	5,41%
25.000-35.000 abitanti	9	0,70%	1	1,35%
35.000-45.000 abitanti	4	0,31%	0	0,00%
Più di 45.000 abitanti	11 ⁵	0,86%	1	1,35%
Tot.	1181	100%	74	100%

Si può notare una proporzionalità tra la numerosità della popolazione all'interno della classe su scala regionale e quella rispondente. La prevalenza di informazione è stata ottenuta grazie alla classe *Meno di 5.000 abitanti*, il che porta a confermare la rilevanza sia dell'indagine pilota sia di questi enti all'interno del tessuto regionale e, di conseguenza, all'interno della ricerca.

Come si è detto, lo strumento con cui sono stati raccolti i dati nell'indagine completa è il questionario. Esso è stato formato partendo da quanto previsto al Goal 11 di Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. In particolare, il collegamento tra i temi trattati da questa ricerca e Agenda 2030, è stato chiaro a seguito della lettura del Report di Forum Nazionale del Terzo Settore riguardo l'impegno del Terzo settore nel raggiungimento degli obiettivi previsti in Agenda 2030. Da qui deriva in parte anche la prima ipotesi della ricerca. In sostanza, si trattava di verificare se quanto affermato nel Report fosse vero anche sul territorio piemontese, e in quale misura.

In questo modo, attraverso il Report, è emerso il profondo carattere sociale della città, del territorio e dell'urbanistica e, sempre attraverso questo documento, sono stati formati gli indicatori utili a studiare il rapporto esistente tra Amministrazioni Pubbliche locali e società civile negli interventi di valorizzazione del territorio. Inoltre, la creazione di nuovi indicatori era doverosa, non riuscendo quelli previsti dall'Agenda 2030 ad adattarsi a pieno titolo all'interno di questa ricerca: essi, infatti, sono studiati su scala globale e non territoriale/locale. Si sentiva la necessità di uno strumento più preciso. Per questo motivo, si è scelto di considerare degli indicatori che mostrassero nell'immediato, e senza troppa rielaborazione del dato, la realtà dei fatti. Questo ha permesso anche di rendere gli indicatori, il questionario e l'intento dell'intera ricerca più comprensibili a chi avrebbe dovuto rispondere.

Nonostante ciò, la base di partenza per la strutturazione degli indicatori sono proprio i termini del titolo del Goal 11 di Agenda 2030: *inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*.

Questi indicatori sono stati in grado di individuare il livello di coinvolgimento dei due rami della società civile (singoli cittadini e gruppi organizzati), in quali fasi del processo decisionale sono stati coinvolti (programmazione, progettazione o attuazione) e soprattutto, se questo è avvenuto secondo una logica formale o informale, quindi rifacendosi o meno alla terminologia introdotta dal CTS.

Successivamente alla raccolta dei dati attraverso questionario, sono state condotte alcune interviste semi-strutturate che hanno permesso di approfondire il tema e le risposte ottenute, contestualizzandole. Questo ultimo elemento, ancora una volta, è stato importante per comprendere meglio dove si inseriscono le diverse azioni, assumendo che sebbene si immagini che ogni Comune si impegni nella valorizzazione del territorio, ognuno lo farà a modo proprio, secondo le proprie caratteristiche e tradizioni. Per dirla alla maniera di Magnaghi e Beccatini, secondo la propria *coscienza*.

Per il dettaglio delle interviste è stata predisposta la Tabella 2 – Interviste semi strutturate.

Tabella 2 – Interviste semi strutturate			
Riferimento	Ruolo	Durata intervista	Data intervista
T1	Impiegato ufficio tecnico	26 min	09/11/2021
S3	Sindaco	14 min	29/10/2021
V2	Coordinatore ecomuseo	31 min	23/11/2021
A1	Assessore	43 min	02/11/2021
A2	Assessore	18 min	08/11/2021
T2	Impiegato ufficio tecnico	22 min	03/11/2021
A3	Assessore	34 min	21/09/2021
A4	Assessore	16 min	26/10/2021
S4	Sindaco	52 min	17/09/2021
P1	Presidente Unione Montana	32 min	28/10/2021
S5	Sindaco	25 min	29/10/2021
A5	Assessore	11 min	10/11/2021
A6	Assessore	13 min	28/10/2021

3. I risultati

Gli strumenti collaborativi introdotti all'art. 55 ss CTS contribuiscono positivamente negli interventi di valorizzazione del territorio? Per spiegare meglio il significato di questo quesito, si devono introdurre alcune implicazioni. La chiave di lettura che si propone, si concentra sul termine *positivamente*, infatti, almeno secondo lo studio della letteratura, non c'è dubbio sul fatto che la co-progettazione nell'accezione formale del termine (proposto dal CTS e applicato dal *Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*), sia uno strumento pieno di potenziale. Ma cosa rappresenta questo strumento per le Amministrazioni Pubbliche? Un favore o un ostacolo formale?

Si evidenzia inoltre che, questa ricerca empirica, si basa su una vasta letteratura che, però, non è esaustiva rispetto alle *non-best practice*. La ricerca, quindi, si inserisce in un contesto estremamente attuale, quale la valorizzazione del territorio bene comune e le forme partecipative e di attivazione, che però ha zone di luce e d'ombra: in primo luogo, la luce consiste nel fatto che realmente, la letteratura in materia è sterminata sotto qualsiasi ottica e disciplina. Questi temi vengono trattati da moltissimi paper scientifici e siti web, prima fra tutti è *Labsus*.⁶ Diversamente, quindi la zona d'ombra, risente della mancanza di un contributo di chi è ancora in corsa verso l'implementazione di questo vasto e articolato strumento che richiede competenza, conoscenza e risorse materiali e di tempo. Talvolta, infatti, la co-progettazione risulta l'ennesima mera pratica burocratica da smaltire, passando così in secondo piano.

Procedendo con ordine, si analizzeranno i risultati dell'indagine ricostruendo la vita e lo sviluppo delle ipotesi nell'arco delle tre fasi della ricerca prima spiegate (indagine pilota, questionario e interviste semi-strutturate).

Lasciando spazio all'argomentazione delle prime due ipotesi in maniera più approfondita, si propone subito l'analisi di quella più pratica, ossia la terza: *la pandemia da Covid-19 ha dato una spinta positiva all'implementazione di interventi di valorizzazione del territorio*.

Preme precisare che, in questo caso, per *interventi* si intendono progetti concreti, tangibili, se non strutturali. Innanzitutto, si deve specificare che in nessuna delle tre fasi della ricerca è emersa la componente strutturale degli interventi, il che ha portato a pensare, sin dall'indagine pilota, che l'ipotesi trovi poca attuazione concreta. È bene però considerare il suo sviluppo all'interno delle tre fasi.

Partendo dall'indagine pilota, quindi la sezione di ricerca inerente ai piccoli territori, è stato evidenziato un certo scetticismo rispetto a questa ipotesi; nello specifico si può osservare che i distanziamenti obbligati dalla pandemia hanno allontanato la comunità dall'interesse per il proprio territorio e, talvolta, per il rapporto con il prossimo. La situazione cambia nei corpi di volontariato volti all'interesse generale della cura e protezione del territorio, ossia la Protezione civile: in questo caso è emerso l'entusiasmo dei volontari nell'aiutare il prossimo, il vicino, l'anziano, la persona in difficoltà. In questa prima fase, quindi, è stato raccolto un dato relativo all'impatto della pandemia sulla componente relazionale del tessuto sociale.

Nel questionario, l'intento di indagare questa ipotesi non è stato espresso in maniera esplicita: si è preferito chiedere agli intervistati di indicare l'anno e il tipo di intervento realizzato (compreso il titolo), adottando un approccio induttivo. Purtroppo, le informazioni ottenute non hanno contribuito alla raccolta dati in merito all'ipotesi probabilmente per una spiegazione non esaustiva del proposito, il che ha portato ad avere delle risposte poco mirate.

Infine, nella fase finale della ricerca, ossia durante le interviste semi-strutturate è stata portata alla luce una diversa sfumatura dell'ipotesi, non presa abbastanza in considerazione in precedenza: la riscoperta dei luoghi di appartenenza e del territorio. Si può facilmente notare nelle parole di un intervistato:

A1 : se devo essere sincera, il sentore... è che "rigenerarsi" sia un termine un po' lontano da noi, non lo sento molto nostro, ma non per altro, è anche abbiamo la fortuna di avere una realtà naturalistica a portata di mano che secondo me è stato uno strumento di grande rigenerazione soprattutto nei lockdown, in quelli in cui almeno si poteva andare nei boschi [...]. Quello che è emerso nel nostro Comune è stata una maggiore attenzione ai servizi presenti sul territorio.

C⁸ : Una riscoperta forse più che una rigenerazione?

A1 : Sì, una riscoperta

Ecco, quindi, la parola chiave: *riscoperta*. Sempre adottando un'ottica ottimistica, si può dire che preceda quella di impegno nella riqualificazione e valorizzazione: per essere valorizzato, un luogo, richiede che la comunità ne conosca le potenzialità, solo allora lo potrà promuovere.

Mantenendo salda la logica di analisi per fasi, si passa ora a delineare i risultati ottenuti attraverso la verifica della prima ipotesi: *il Terzo settore è fondamentale per lo sviluppo sostenibile di un territorio*.

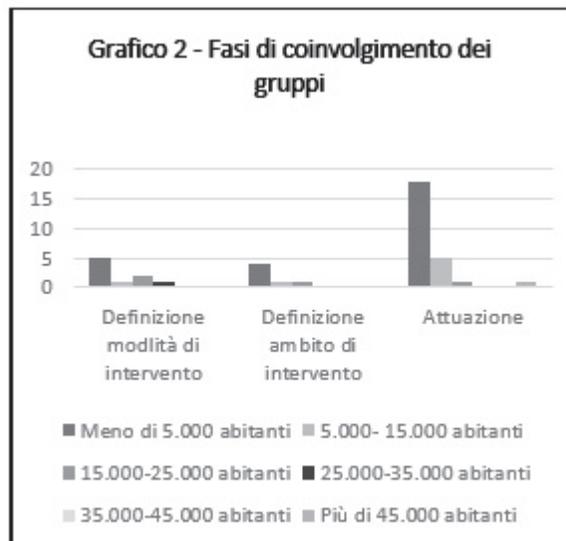
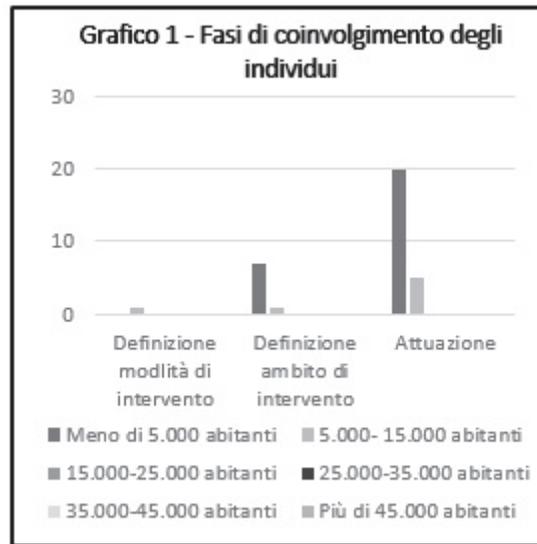
Preme subito definire cosa si intenda con *sviluppo sostenibile del territorio*: in questa espressione si richiama quanto previsto e promosso da Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile, ossia la sostenibilità sociale nonché ambientale ed economica. Questi tre aspetti della sostenibilità, se presi come obiettivi da raggiungere simultaneamente, senza lasciarne nemmeno uno indietro perché considerato residuale o meno essenziale, compongono il primo passo per la costruzione (o ri-costruzione) di una città e di un territorio a misura d'uomo e di cittadino. Sono gli elementi che possono fare la differenza tra l'avere un territorio a misura di residente (ossia funzionale, duraturo, sicuro) e uno a misura di turista (esteticamente attraente ma potenzialmente privo di servizi). Questo, quindi, è il contributo che si pensa il Terzo Settore possa dare ai fini della valorizzazione del territorio: il suo ripristino a misura di cittadino.

In primo luogo, si riporta il contributo dell'indagine pilota: attraverso essa è stata portata alla luce l'importanza dei rapporti collaborativi informali nei piccoli centri urbani. Emerge la consapevolezza degli amministratori dell'importanza della comunità nei processi decisionali-attuativi per la cura del territorio. In particolare, S1 sostiene che senza la cittadinanza e il suo impegno, il Comune (istituzione) non avrebbe la forza per provvedere alla cura del territorio così efficacemente. A ciò si aggiunge quanto affermato da S2:

«la collaborazione tra cittadini ed amministrazioni è un moltiplicatore di risultati: se io ho 10 e riesco a fare un parco giochi da 10, coi cittadini riesco a fare un parco giochi da 20».

Quindi emerge l'importanza dell'uso responsabile delle risorse della comunità: risorse economiche, competenze, risorse di tempo. Tutto ciò che la comunità può e vuole investire per il bene del proprio territorio e che si aggiunge, ma non può sostituirsi del tutto, all'azione amministrativa pura.

Attraverso il questionario si è indagata la predisposizione e la generale apertura al dialogo degli enti.



In particolare, i grafici mostrano una preferenza all'inclusione dei gruppi organizzati (Grafico 2 – Fasi di coinvolgimento dei gruppi) rispetto ai singoli cittadini (Grafico 1 – Fasi di coinvolgimento degli individui) in ogni fase del processo decisionale; si nota infatti che le tre fasi riportate nel questionario sono equivalenti a quella programmatica (ambito), progettuale (modalità) e attuativa del CTS. Si rileva inoltre che anche nella categoria dei gruppi, ci possono ancora essere margini di sviluppo considerando che i

dati mostrano una preferenza all'inclusione ancora nella fase finale del processo, ossia quella attuativa, lasciando indietro le fasi a monte.

Infine, attraverso le interviste semi-strutturate è emersa una scarsa praticità coi termini “*non profit*” e “*Terzo settore*” rendendo alcune volte necessaria una esplicita descrizione dei confini e delle caratteristiche che rendono un ente appartenente al Terzo settore. Questo, ai fini della ricerca, è un importante indicatore in risposta alla prima ipotesi. Alla luce di questa considerazione, la prima ipotesi risulta, se non errata, quanto meno una semplificazione della situazione reale. Infatti, è stato rilevato che, in molti casi, sebbene il Terzo settore abbia un ruolo centrale negli interventi di cura e tutela del patrimonio territoriale, questo ruolo non riesce ancora ad essere riconosciuto dalle Amministrazioni Pubbliche. In sintesi, avendo un'immagine troppo sfocata del Terzo Settore, le Pubbliche Amministrazioni non sono in grado di sfruttarne il reale potenziale, il quale rimane ancora inesperto più che essenziale, come invece si ipotizzava.

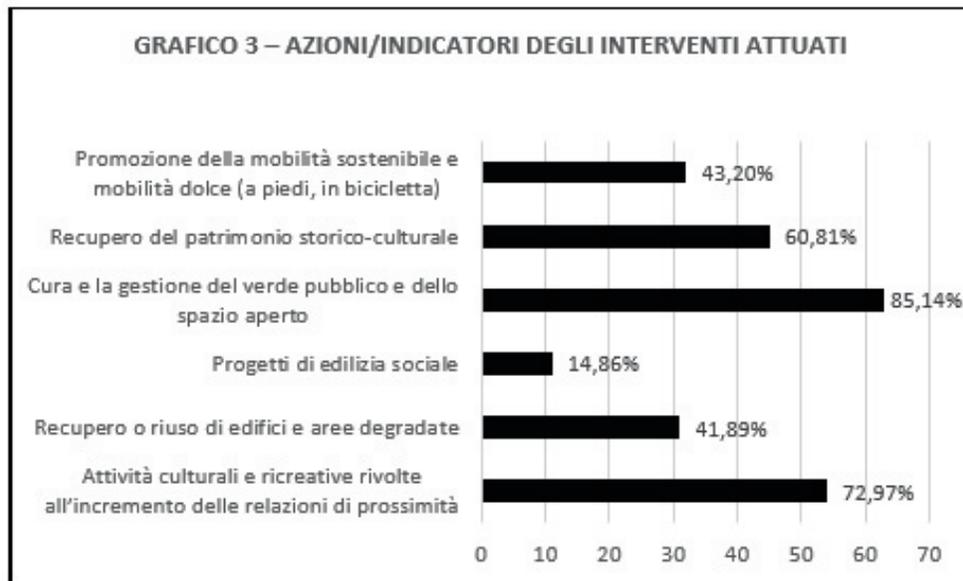
Passando infine all'analisi della seconda ipotesi si deve specificare che per dare concretezza all'espressione *valorizzazione del territorio* è stata usata la dicitura del Goal 11 di Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, ossia *rendere le città e gli insediamenti umani sicuri, inclusivi resilienti e sostenibili*.

Attraverso la traduzione di questi aggettivi in azioni/indicatori, si è chiesto agli enti di indicare in quali azioni fossero impegnati: in questo modo la *sostenibilità* è data dall'impegno nella cura del verde pubblico e della promozione della mobilità dolce; la sicurezza dal recupero degli edifici e zone degradate, l'*inclusione* dalle attività ricreative e dai progetti di edilizia sociale e la resilienza dal recupero del patrimonio storico e culturale.

In questo modo è emerso che ciascuno di essi, indifferentemente dalle dimensioni, è occupato in almeno uno di questi ambiti (Grafico 3 – Azioni/indicatori degli interventi attuati).

Nell'indagine pilota sono emersi due ulteriori punti: in primo luogo, è stata portata alla luce una considerazione di rilievo in merito allo stile di vita. Affermare di voler promuovere il territorio di un piccolo Comune significa, oltre alla promozione delle infrastrutture e del patrimonio naturale, la promozione di uno stile di vita differente. Uno stile di vita rivolto alla prossimità, alla mutualità e al rapporto di vicinato che, se visti come pregi, possano far passare in secondo piano la lontananza dalla città principale, dai servizi centrali e da alcune *comodità*.

È inoltre emersa la consapevolezza e la voglia dei piccoli territori di colmare il *gap* con la città a livello di servizi stessi, e questo è stato confermato dalle interviste della fase finale della ricerca.



Facendo riferimento all'intervista condotta con il Sindaco di Silvano d'Orba, un *Comune polvere*⁹ della Provincia di Alessandria, egli afferma: «Prima c'era il prodotto vino, oggi c'è il prodotto territorio, che deve dare luogo ad una conoscenza». Quindi si nota la voglia di promuovere con consapevolezza le potenzialità del proprio territorio. Inoltre, come nota di valore dell'impegno di questo Comune, si ricorda che assieme ad altri quindici enti del territorio ovadese ha partecipato, candidandosi, alla Strategia Nazionale delle Aree Interne.

Arrivati a questo punto dell'analisi, ciò che appare leggendo i risultati è:

1. La pandemia ha ostacolato le relazioni e la nuova progettualità territoriale ma ha rinnovato la curiosità verso i propri luoghi;
2. Ciascun ente ha dimostrato apertura verso il dialogo con la cittadinanza per la sua partecipazione favorendo i gruppi organizzati;
3. Ciascun ente si impegna, nel rispetto dei propri valori, in interventi di valorizzazione e promozione del territorio.

Queste informazioni però, da sole, non riescono a rispondere alla domanda oggetto dello studio. L'elemento mancante nella logica sin qui articolata, e la cui assenza potrebbe invalidare l'intera ricerca, è la *formalità*.

Gli elementi introdotti dal Codice del Terzo settore, infatti, sono elementi formali e strutturati. Si prenda ad esempio una sola considerazione: per poter affermare di aver attuato una co-progettazione,

Chiara Silvestrini

nella sua accezione formale e completa, si deve aver prima implementato una co-programmazione. La bontà e l'efficienza dell'una dipende dalla bontà dell'altra. Questo ha, evidentemente, dei costi: serve tempo, servono risorse e serve personale specializzato per entrambe le fasi. Questo è quanto emerso anche attraverso le interviste, sia nell'indagine pilota sia nelle interviste finali semi-strutturate, a seguito di uno stimolo riguardo la formalità dei rapporti e degli strumenti.

S1 riferendosi alle normative nazionali, talvolta troppo elaborate e articolate per trovare applicazione nei piccoli centri urbani che, come si è detto, valorizzano l'informalità, afferma:

Sono norme che sembrano anche giuste, ma sono fatte per altri posti, non per qua.

A2 propone una riflessione più dettagliata degli ostacoli:

C: Ok, quindi riguardo gli interventi che abbiamo citato prima, si è presa in considerazione l'opzione di procedere con la co-progettazione? Mi spiego meglio. Sto facendo riferimento alla pubblicazione di un bando di co-progettazione.

A2: No questo no, perché purtroppo comporterebbe del lavoro extra e, non avendo abbastanza personale, non si riesce a stare dietro a tutto.

Inoltre, si propone l'implicita zona d'ombra sollevata da S3 il quale afferma:

Noi siamo un Comune di qualche centinaia di abitanti...

Queste parole risultano le più esplicative, sebbene non esplicite: senza puntare il dito contro alcun preciso ostacolo, si limita con tono quasi ironico a chiedere che grado di formalità ci si aspetti possa sostenere un Comune come il suo.

Conclusioni

Quanto appena affermato conduce direttamente alle conclusioni della ricerca. La chiave di lettura è nascosta proprio nella formalità che il Codice del Terzo settore richiede: per diventare prassi le politiche e le norme hanno bisogno di essere comprensibili e poco onerose; nel corso della ricerca è emerso che gli strumenti introdotti dal CTS non possiedono nessuna di queste due caratteristiche.

È invece emersa la difficoltà nel districarsi nella pesantezza della formalità di questi strumenti, a favore invece della collaborazione informale. Infatti, nelle sedici interviste condotte, solo tre intervistati hanno affermato di aver promosso un bando di co-progettazione come richiesto dalla formalità della norma.

A ciò si aggiunge una scarsa conoscenza del testo e, più in generale, dei confini e delle potenzialità del Terzo Settore. Un attenuante di questo consiste nel fatto che, sebbene il Codice del Terzo settore risalgia al 2017, il decreto attuativo in merito ai rapporti con le Pubbliche Amministrazioni è stato emanato nel marzo 2021. Questo da evidenza della lentezza con cui viene implementata questa importante Riforma, ancora in movimento. Di conseguenza ci si può aspettare un conseguente lento allineamento delle Pubbliche Amministrazioni.

Risulta però evidente che, il problema di fondo non sia il disinteresse delle due parti nel territorio e la sua valorizzazione.

Sul territorio piemontese spiccano infatti alcuni virtuosismi: alcuni Comuni (come quelli della Città metropolitana di Torino, Chieri, Collegno, Susa, Chivasso, ecc.) hanno introdotto lo strumento dei Patti di collaborazione per tradurre l'amministrazione condivisa progettuale in interventi concreti; inoltre, Verrone, un comune della Provincia di Biella e Silvano d'Orba, di cui si è già parlato, attraverso le interviste hanno riportato due grandi esperienze partecipative realizzate attraverso un procedimento strutturato e formale.

Nello specifico, Verrone ha partecipato ad un Interreg Italia-Svizzera all'interno dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea – *Programma Operativo di Cooperazione Transfrontaliera Italia – Svizzera 2007-2013*; sintetizzando al massimo, il progetto, dal titolo *Paesaggio Condiviso*, in collaborazione con l'Osservatorio biellese beni culturali e paesaggio, era volto alla riqualificazione partecipata del territorio comunale attraverso un percorso che riuscisse a promuovere interventi territoriali funzionali: gli strumenti chiave sono stati l'osservazione e la riscoperta del territorio da parte dei cittadini, la mappatura delle loro percezioni riguardo il territorio e la discussione e, attraverso assemblee cittadine, la raccolta di idee, necessità e iniziative finalizzate a diventare progetti concreti a breve e lungo periodo.

Nel caso del territorio Ovadese invece, l'impegno nella candidatura alla Strategia Nazionale delle Aree Interne, le Amministrazioni Pubbliche coinvolte hanno promosso un'intensa partecipazione della cittadinanza attraverso tavoli di lavoro settoriali (turismo, agricoltura, industria, turismo, mobilità, ecc.) al fine di formalizzare una candidatura alla SNAI che

coinvolgesse consapevolmente ogni aspetto degli ambiti che si erano preposte per promuovere lo sviluppo del territorio Ovadese.

In questi due casi, però, si rileva un elemento di influenza esterna: entrambi questi progetti, sebbene sia indubbio il loro valore e il loro impatto positivo sul territorio di riferimento, fanno parte di programmi più ampi, rivolti a finalità specifiche richieste dai programmi stessi. Inoltre, sono interventi svolti in *partnership*: la loro gestione quindi sebbene più articolata a causa della compresenza di più enti, prevedeva anche le competenze e le esperienze di più soggetti, il che è un vantaggio. In sostanza, sono interventi che richiedono un'adesione e una manifestazione di interesse dell'ente, piuttosto che un'iniziativa libera. Questo può sembrare un elemento di sfondo, poco centrale, ma in realtà racchiude uno spunto di riflessione: se gli enti, soprattutto quelli di piccole dimensioni, avessero ancora bisogno di una guida nel vasto settore della partecipazione formale? Prendendo come esempi i due progetti sopra riportati, si può notare la loro struttura articolata, la presenza di scadenze, micro-obiettivi nel perseguimento del risultato finale. Un'ossatura che, per quanto articolata, detta dei limiti e dei percorsi entro cui muoversi.

In conclusione, come si è accennato precedentemente, questa ricerca ha permesso di comprendere le dinamiche e le difficoltà degli enti che sono ancora in via di allineamento alle disposizioni normative, andando quindi oltre l'ottica ottimistica delle esperienze virtuose che si possono trovare in letteratura.

È certamente emersa, da parte di tutti gli enti intervistati, una forte apertura al dialogo e ai processi partecipativi, chi in maniera informale chi invece applicando una diversa forma di formalità, come ad esempio le assemblee cittadine. Questo è segnale positivo del fatto che la distanza tra cittadinanza e Amministrazione Pubblica si sta assottigliando e si potrebbe quindi pensare ad uno sviluppo di tale ricerca in futuro, per individuare le cause che rallentano l'utilizzo degli strumenti proposti dal Codice del Terzo settore favorendo invece altre forme di partecipazione derivanti da altre previsioni.

Percorrendo sempre la strada che si focalizza sul cambiamento culturale in mano alle Amministrazioni Pubbliche, è evidente che il primo passo da compiere sia il monitoraggio e la mappatura delle difficoltà del personale amministrativo. In questa ricerca sono emerse informazioni grezze (che dovrebbero poi essere smussate per coglierne i dettagli peculiari): scarsità di tempo e di risorse.

Si propone quindi una breve riflessione in merito alla scarsità di tempo la quale, tradotta sinteticamente, equivale all'impossibilità da parte degli

impiegati pubblici di gestire e dare risposte esaustive alla cittadinanza in tempi brevi. Questo, se applicato al contesto dei processi decisionali partecipativi risulta distruttivo. Appare quindi centrale la proposta di Arena in merito alla costruzione di uffici amministrativi *ad hoc*: sarebbe superficiale non pensare che l'istituzione di tali uffici non sarebbe un costo ulteriore per l'Amministrazione, ma si consideri il beneficio che potrebbero creare sul lungo periodo. In sostanza, certamente in un primo momento assumere personale qualificato (ad esempio figure come i facilitatori) risulterebbe estremamente dispendioso; lo stesso esborso di risorse si avrebbe per una "conversione" delle competenze del personale amministrativo laddove ricollocato nell'ufficio Beni comuni, a cui si aggiungerebbe il costo per andare a colmare la lacuna lasciata nel precedente settore di impiego. Appurato questo, non sarebbe quanto meno doveroso un ragionamento su costi-benefici?

Sebbene sia salda la convinzione che le fondamenta di buoni processi partecipativi derivino da uffici amministrativi aperti e competenti, si considera questo obiettivo troppo lontano da una immediata realizzazione sull'intero territorio. Come per ogni questione, si deve partire dalle fondamenta: la conoscenza delle opportunità della partecipazione, la comprensione delle potenzialità racchiuse negli strumenti collaborativi e il valore aggiunto che la comunità, e primo fra tutti il Terzo settore, può dare all'interno di processi decisionali volti alla promozione di territori a misura d'uomo. A seguito della mappatura e della diffusione della conoscenza si potrà immaginare di far implementare ad un maggior numero di enti questi strumenti collaborativi introdotti con il CTS, i quali, per ora, risultano ancora poco pratici.

NOTE

¹ *Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà APS* ha come obiettivo la diffusione della conoscenza del principio di sussidiarietà orizzontale introdotto dall'articolo 118 Cost. Attraverso l'interpretazione dell'articolo Labsus afferma che la cittadinanza è tanto abile quanto responsabile davanti ai problemi della collettività. I cittadini giocano quindi un ruolo attivo verso la comunità, affiancando l'azione delle Pubbliche Amministrazioni. L'azione di Labsus consiste nella promozione delle idee, delle esperienze e delle iniziative basate su questo nuovo modello di amministrazione, che prende il nome di amministrazione condivisa. <https://www.labsus.org/>.

² G. Arena, *I custodi della bellezza*, Touring club italiano, 2020.

³ G. Beccatini, *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*. Donzelli editore, 2015.

⁴ È bene specificare che la scelta di tale territorio è stata suggerita dal contesto in cui è nato il progetto di ricerca, ossia un tirocinio presso l'ente strumentale di ricerca economico-sociale della Regione Piemonte, IRES Piemonte. Il tirocinio è stato inerente alla mappatura degli ETS piemontesi, al fine della loro migrazione nel RUNTS, ultima tappa dell'adeguamento alla Riforma.

⁵ Il dato include il Comune di Torino nella popolazione.

⁶ <https://www.labsus.org>

⁷ Nella codifica fatta durante la trascrizione delle interviste con A sono stati indicati gli Assessori dei Comuni, con S i Sindaci e Vicesindaci, con V i volontari, con T gli impiegati amministrativi e con P i Presidenti delle unioni.

⁸ Nella trascrizione e nelle citazioni C indica Chiara, la sottoscritta.

⁹ Questa espressione è emersa nel corso dell'intervista con il Sindaco del Comune. Approfondendo, la si può ricondurre ad una definizione precisa: indica la categoria di piccoli Comuni – con popolazione inferiore a 5.000 abitanti – con risorse economiche limitate e altrettante limitate possibilità di erogazione di servizi ai cittadini. L. Sergio, *Autonomie locali: l'Unione di Comuni come leva al cambiamento organizzativo*, 22/08/2014, «Altalex – Quotidiano di informazione giuridica», www.altalex.com

BIBLIOGRAFIA

Agenzia per la Coesione Territoriale, 2014, *Linee guida per costruire una "Strategia di area-progetto"*, www.agenziacoesione.gov.it.

Arena G., *I custodi della bellezza*, Touring club italiano, 2020.

Arena G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, «Rivista trimestrale di Studi parlamentari e di politica costituzionale», 1997.

Beccatini G., *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*. Donzelli editore, 2015.

Belingardi C., *Diritto alla città e beni comuni, Contesti città territori progetti*, Firenze University Press, 2016.

Documenti Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance, Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013, www.miur.gov.it.

Fici A., Rossi E., Sepio G., *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Laterza, 2020.

Forum Nazionale Terzo Settore, 2021, *Rapporto Annuale Il terzo settore e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*. www.forumterzosettore.it

Franco I.B., Chatterji T., Debyshire E., Tracey J., *Actioning the Global Goals for Local Impact*, Science for Sustainable Societies, Springer, 2020.

Gazzetta Ufficiale, 2017, D.lgs 117/2017 – Codice del Terzo settore, www.gazzettaufficiale.it

Gigliani F., *Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus*, Labsus, 2017, www.labsus.it

ISTAT, *Indicatori demografici, stime per l'anno 2018*, 2019, www.istat.it

ISTAT, *Report nella Categoria cittadini e ICT*, 2019, www.istat.it

L. Sergio, *Autonomie locali: l'Unione di Comuni come leva al cambiamento organizzativo*, «Altalex – Quotidiano di informazione giuridica», 2014, www.altalex.com

Magnaghi A., *Le ragioni di una sfida* in Magnaghi A. (a cura di) *Il territorio come bene comune*, Firenze University Press, 2012.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, D.M.L.P.S. 31 marzo 2021, n. 72, 2021, www.lavoro.gov.it

Montanari G., Spagnoli L., *Ricreare i luoghi dell'abitare ripensando l'urbanistica*, 2009.

ONU, Documento Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, 2015, ww.unric.org

ONU, Documento *Trasformare il nostro mondo: Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Dipartimento per la Pubblica Informazione Nazioni Unite, 2015, ww.unric.org

Osservatorio del Biellese beni culturali e paesaggio, *Dal vissuto alle mappe di comunità*, *Libretto rosso*, 2014, www.osservatoriobiellesepaesaggio.org

Osservatorio del Biellese beni culturali e paesaggio, *L'anello mancante*, *Libretto verde*, 2014, www.osservatoriobiellesepaesaggio.org

Pizzetti F., *Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, Astrid Online. www.astrid-online.it

Segapeli S., *Pandemia versus spazio collettivo*, 2020, www.famagazine.it