

Itinerari di Diritto pubblico e di Finanza pubblica

Collettanee

5

Direttore

Giovanna Colombini

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Alberto Azzena, Carla Barbati, Alessandro Balestrino
Luigi Benvenuti, Giuseppe Caia, Stefano Campostrini, Vincenzo Caputi Jambrenghi
Aldo Carosi, Roberto Cavallo Perin, Salvatore Cimini, Francesco Dal Canto
Marcello Degni, Giuseppe Di Gaspare, Ruggiero Di Pace, Domenico D'Orsogna
Marina D'Orsogna, Clemente Di San Luca, Alfredo Fioritto, Loredana Giani
Walter Giulietti, Maria Immordino, Fulco Lanchester, Fulvio Longavita
Francesco Manganaro, Fabio Merusi, Antonio Pedone, Eugenio Picozza
Ferdinando Pinto, Mario Pischedda, Andrea Pertici, Aristide Police, Guido Rivosecchi
Riccardo Ursi, Aldo Sandulli, Maria Alessandra Sandulli, Antonio Saitta
Franco Gaetano Scoca, Rolando Tarchi, Alberto Zanardi

Collana Itinerari di Diritto pubblico e di Finanza pubblica

La Collana "Itinerari di Diritto pubblico e di Finanza pubblica", è istituita al fine di promuovere l'approccio interdisciplinare sui temi delle gestioni pubbliche, sia con gli Atti dei Convegni annuali di contabilità e finanza pubblica, sia con studi monografici che affrontino le diverse declinazioni che, nell'attuale scenario politico ed economico, è venuto ad assumere il "diritto del bilancio".

Infatti lo studio del diritto del bilancio spazia dai rapporti governo-parlamento nei processi decisionali di finanza pubblica, alla tutela dei diritti fondamentali, ai rapporti con le Istituzioni europee ed ai sistemi di controllo nazionali ed europei sulle finanze pubbliche, ai finanziamenti nazionali e sovranazionali del debito pubblico e alle relative ricadute sul sistema economico e sociale dello Stato ed a molti altri aspetti che riguardano l'agire delle amministrazioni pubbliche.

L'intento della Collana è dunque quello di riaccendere l'attenzione su questi e su altri temi che interessano il diritto del bilancio, con un approccio che, nel far emergere la forte interdisciplinarietà, non trascuri anche l'apporto di studi comparati.

A tal fine la Collana è suddivisa in quattro Sezioni: una Sezione dedicata agli Atti dei Convegni annuali di contabilità e finanza pubblica, una Sezione dedicata agli studi monografici, una Sezione dedicata ai saggi, ed una Sezione dedicata alla manualistica.

IL COMUNE NELLA FINANZA GLOBALE:
I CONTI PUBBLICI NEL “FRONT OFFICE”
DELLO STATO ALLA PROVA DEL NGUE

Atti del Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica
Venezia 16-17-18 dicembre 2021

a cura di

Alessandro Balestrino, Michele Bernasconi
Stefano Campostrini, Giovanna Colombini
Marcello Degni, Pasquale Ferro
Pier Paolo Italia, Vanessa Manzetti

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Questo volume è stato realizzato con il contributo della Banca d'Italia.

proprietà letteraria riservata

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica s.r.l.
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-5976-807-0

Sommario

SALUTI	
<i>Michele Bernasconi</i>	15
<i>Carmelo Calabrò</i>	17
<i>Roberto Ciambetti</i>	19
<i>Guido Carlino</i>	21
<i>Barbara Lori</i>	25

I SESSIONE

IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI TRA DIMENSIONE NAZIONALE E DIMENSIONE EUROPEA DELLA FINANZA PUBBLICA

Presidenza: Aldo Carosi

<i>Il comune italiano da Santi Romano ai lavori della Costituente. Profili finanziari</i>	
LUIGI BENVENUTI	31
<i>Le autonomie locali nel sistema costituzionale</i>	
GIAN CANDIDO DE MARTIN	47
<i>Le autonomie locali nel quadro europeo. Valorizzazione delle autonomie locali e prospettive del processo di integrazione europea</i>	
LUISA AZZENA	65
<i>Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse.</i>	
SIMONE PAJNO	83
<i>Il nodo dei tributi locali</i>	
CHIARA BERGONZINI	121

<i>Autonomia finanziaria comunale e sistema perequativo: fra mito e realtà</i>	
MONICA BERGO	133
<i>La tutela dei principi della finanza locale nella giurisprudenza costituzionale</i>	
GUIDO RIVOSACCHI	155
<i>Disciplina e gestione del Recovery Fund con particolare riguardo alle problematiche nazionali</i>	
ALDO CAROSI E PATRIZIA ZITOLI	199
<i>Il sistema delle autonomie locali tra dimensione nazionale e dimensione europea della finanza pubblica</i>	
FRANCESCO MANGANARO	251

II SESSIONE

IL COMUNE E LA DEMOCRAZIA COGNITIVA NEI PROCESSI EVOLUTIVI DELLA FINANZA PUBBLICA

Presidenza: Marcello Degni

<i>Introduzione</i>	
MARCELLO DEGNI	261
<i>Il Comune come principio rivoluzionario di governo dei Commons</i>	
CHRISTIAN LAVAL	266
<i>Il paradigma sussidiario (dieci anni dopo)</i>	
DANIELE DONATI	281
<i>L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti</i>	
LOREDANA GIANI	307
<i>Le nuove frontiere dei bilanci locali alla prova della democrazia cognitiva e sussidiaria</i>	
VANESSA MANZETTI	341

Sommario 7

L'istituzionalismo del Comune nelle politiche di transizione ambientale e sociale

ANTONIO DI STASIO 353

Redditività civica e valorizzazione sociale: per un altro uso del patrimonio pubblico

GIUSEPPE MICCIARELLI 369

Neoliberalismo e globalizzazione

MARIO RICCIARDI 395

INTERVENTO DI APERTURA DELLA SECONDA GIORNATA DEL CONVEGNO

L'autonomia didattica e scientifica della Contabilità Pubblica

ANGELO BUSCEMA 405

III SESSIONE

BILANCI, CONTROLLI FINANZIARI E RESPONSABILITÀ NELLA GESTIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE DEGLI ENTI LOCALI

Presidenza: Giovanna Colombini

Riflessioni sparse sui controlli della Corte dei conti tra emergenza sanitaria, economica, sociale e PNRR

GIOVANNA COLOMBINI 415

Il Bilancio al servizio delle finalità dello Stato costituzionale

FRANCESCO SUCAMELI 427

Prime valutazioni circa gli effetti della crisi pandemica sulla finanza dei Comuni

ALFREDO BARDOZZETTI, PAOLO CHIADES E ANNA LAURA MANCINI 447

Le autonomie locali dall'emergenza al PNRR

LAURA D'AMBROSIO 459

<i>PNRR e controllo della Corte dei conti sui fondi del NGEU gestiti dagli enti locali</i>	
MARIO PISCHEDDA	473
<i>PNRR e armonizzazione dei sistemi contabili nei bilanci degli enti locali</i>	
STEFANO RANUCCI	501
<i>Il rischio frodi sui fondi del NGEU: le misure di prevenzione tra art. 22 Reg. (UE) 2021/241 e controllo della Corte dei conti</i>	
MARIA TERESA POLITO	523
<i>Le nuove sfide della Corte dei conti: il difficile equilibrio tra giurisdizione, controllo e attività consultiva, guardando anche alle crisi della modernità</i>	
FABRIZIO FRACCHIA	545

IV SESSIONE

LE BASI INFORMATIVE E LE METODOLOGIE DI ANALISI QUANTITATIVA. LA DIMENSIONE LOCALE E L'ATTUAZIONE DEL PNRR

Presidenza: Daniela Monacelli

<i>Introduzione</i>	
DANIELA MONACELLI	565
<i>Il PNRR: cosa comporta un piano di performance nelle relazioni tra centro ed enti territoriali</i>	
SONIA CAFFÙ, FRANCESCO GRASSELLI, ALINE PENNISI E RAFFAELE TRIMBOLI	567
<i>Gli investimenti pubblici locali negli scenari del PNRR</i>	
GIUSEPPE FRANCESCO GORI E PATRIZIA LATTARULO	599
<i>PNRR ed enti locali: sfide e opportunità</i>	
TOMMASO DAL BOSCO	607

I DATI DEI BILANCI COMUNALI NELLA BDAP:
IL PUNTO DI VISTA DEGLI UTILIZZATORI

GIUSEPPE FERRAINA	617
LUISA SCIANDRA	622
GIAMPIERO GALLO	625
<i>Intervento conclusivo</i>	
ANDREA FERRI	628

V SESSIONE

INNOVAZIONE SOCIALE, GOVERNANCE IBRIDE E COMPLESSITÀ:
IL RUOLO DEL COMUNE

Presidenza: Alessandro Balestrino

<i>Governance ibrida e metagovernance</i>	
GIOVANNI BERTIN	635
<i>I Comuni e il difficile radicamento</i>	
ELENA DI CARPEGNA BRIVIO	653
<i>Comuni e Regioni come soggetti attuatori. Il front office del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un modello da correggere?</i>	
ELISA CAVASINO	673
<i>Adeguatezza amministrativa e intelligenza artificiale come requisiti di buona amministrazione</i>	
ROBERTO CAVALLO PERIN	689
<i>Lo stato della digitalizzazione degli enti locali</i>	
PASQUALE FERRO E WALTER GIUZIO	697
<i>Intervento conclusivo</i>	
STEFANO CAMPOSTRINI	705

IL COMUNE: ITINERARI DI DIRITTO PUBBLICO
E DI FINANZA PUBBLICA

INTERVENTI

<i>I Comuni nella finanza globale. Il caso dei Commons</i>	
GIOVANNI BAROZZI REGGIANI E ANDREA GIORDANO	711
<i>Di equivoci e di riforme. Pensieri sparsi sul cambiamento amministrativo in atto</i>	
VINICIO BRIGANTE	723
<i>La governance e il controllo sull'attuazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza di Italia e Spagna. Quali prospettive per la ripresa economica, sociale e territoriale?</i>	
LETIZIA COLANGELO	745
<i>Piccoli Comuni e aree interne alla sfida del PNRR</i>	
ANTONIO CREMONE	763
<i>PNRR: un banco di prova per colmare i divari territoriali. Sarà finalmente federalismo fiscale?</i>	
CRISTINA EQUIZI	775
<i>Heritage, turismo e comunità</i>	
ANNARITA IACOPINO	783
<i>Note minime sulla multifunzione della rigenerazione urbana integrata per il livello locale</i>	
YLENIA GUERRA	805
<i>Democrazia cognitiva, partecipazione e futuro della città</i>	
GIOVANNA IACOVONE	817
<i>Le imposte turistiche locali: per un ripensamento nel segno della sostenibilità</i>	
GIACOMO MENEGUS	831
<i>Sul principio di distinzione tra politica e amministrazione nei cc.dd "piccoli Comuni"</i>	
MATTEO PRESSI	841

<i>Sommario</i>	11
<i>I Comuni di fronte alle opportunità del PNRR: barriere, risorse e scenari per una nuova stagione di investimenti</i>	
CLAUDIO SCIANCALEPORE E ANDREA TADDEI	855
<i>La disciplina contabile delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e i problematici riflessi sul computo del risultato di amministrazione degli enti locali in disavanzo</i>	
EMANUELE TALARICO	867
<i>Intervento conclusivo del convegno</i>	
GIORGIO ORSONI	883

GIUSEPPE MICCIARELLI

REDDITIVITÀ CIVICA E VALORIZZAZIONE SOCIALE: PER UN ALTRO USO DEL PATRIMONIO PUBBLICO

SOMMARIO: 1. Beni comuni urbani: un significativo ampio, ma non troppo. – 2. Valorizzare cosa, valorizzare come. – 3. Redditività monetaria e redditività civica. – 4. Conclusioni.

1. *Beni comuni urbani: un significativo ampio, ma non troppo*

In questo articolo mi soffermo sull'uso dei beni pubblici abbandonati o sottoutilizzati, rivendicati come beni comuni¹. Il mio obiettivo è mostrare come la loro precaria compatibilità con sistemi di regole sulla valorizzazione del patrimonio pubblico e sulla sostenibilità economica rappresentino non un punto debole, ma una cifra della loro potenzialità critica trasformatrice della neoliberalizzazione, o per dirla foucaultianamente, governamentalizzazione dello Stato e delle istituzioni.

È opportuno un breve chiarimento su cosa intenda con beni comuni urbani. Sotto il profilo della tipologia dei beni è pacifico che ci si riferisca a immobili, aree verdi, urbane e rurali, di sovente “ex luoghi”, rigenerati attraverso forme di uso e gestione collettiva da parte di gruppi di cittadini, attivisti e lavoratori. Si tratta di modelli di governance collettiva diffusi e studiati in tutto il mondo. Meno pacifica è, tuttavia, la loro traduzione giuridica. L'Italia è uno dei paesi in cui si sono fatti tra i migliori tentativi in tal senso. Considerando anche che la pur rilevante proposta della Commissione Rodotà non è mai stata approvata e tradotta in legge, i beni comuni esistono nel nostro ordinamento a seguito di numerosi re-

¹ Ci riferiremo solo ai beni del patrimonio pubblico perché si tratta dei casi più diffusi, e perché ciò mi permette di collegare il ragionamento a quello più generale che voglio sviluppare. Ciò non significa che i beni privati siano esclusi dalle considerazioni che svolgerò. Al contrario, una seria riflessione sul loro statuto, coniugato insieme a una rinnovata lettura del dettame costituzionale sulla funzione sociale della proprietà, sarebbe cruciale per rilanciare un tema che è divenuto ancora più urgente alla luce della dimensione globale dei “poteri selvaggi”, L. Ferrajoli, *Poteri selvaggi: la crisi della democrazia italiana*, Laterza, 2011

golamenti e delibere di amministrazioni comunali, leggi regionali, e alcune sentenze che hanno fatto espresso riferimento a tale lemma. Tra gli strumenti che si mostrano più avanzati nel regolare questa fattispecie cito i patti di collaborazione e gli usi civici e collettivi urbani². Sono molte di più le città che si sono mostrate incapaci di ascoltare, incentivare, o anche semplicemente non reprimere i tentativi di realizzare forme di riuso dal basso. All'intelligenza pratica dei *commoners*, che sperimentano forme di *decision making* e modi per coinvolgere più persone nel circuito di governance questionando il senso del loro agire, non sempre corrisponde una simile disponibilità delle istituzioni ad interrogarsi, riflettere e innovarsi. Senza normative di riferimento nazionali si utilizzano allora gli istituti più consueti, in uno spettro che va dalle assegnazioni, comodati d'uso, sino alla ancora più precaria forma delle occupazioni. Situazioni, queste, che spesso si sovrappongono e confondono, fungendo da punto di transito verso la categoria di beni comuni urbani. Nella maggior parte di questi casi, tranne quello dell'uso civico e collettivo, il riconoscimento amministrativo dei *commoners* passa per la loro costituzione in un soggetto giuridico formale, il che in molti casi li "costringe" ad assumere questa veste, malgrado profonde criticità³; in altri casi, ancora più al limite, si assiste dopo la riforma del terzo settore ad una preoccupante omologazione per cui in bandi e assegnazioni è sempre più spesso richiesta l'iscrizione al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), comprimendo ancora di più la libertà della scelta delle forme organizzative, oltre alle caratteristiche di semplicità e non eccessiva burocratizzazione (e aggiungerci aziendalizzazione), che dovrebbe contraddistinguere le formazioni sociali. Altre volte, invece, parliamo di esperienze che hanno occupato beni abbandonati e sviluppano pratiche ora di antagonismo, ora di hacke-raggio, nei confronti degli enti proprietari dei beni⁴.

Malgrado questa precarietà giuridica, il lessico dei beni comuni ispira gruppi e soggetti a vari livelli. Anche questo profilo soggettivo va chiarito

² Naturalmente si tratta di strumenti tra loro diversi, e nella pratica amministrativa non di rado sono stati contrapposti. Sulle differenze rinvio a G. MICCIARELLI, *Urban commons and urban communiting: political-legal practices from Naples, Bologna, and Turin*, UCLG GOLD VI Report on Pathways to urban and territorial equality, 2022.

³ Si veda G. MICCIARELLI, *Il triangolo necessario: sussidiarietà, beni comuni e solidarietà*, in P. Trincani (a cura di), *Diritto e futuro dell'Europa-SIFD '18*, l'Ornitorinco, 2020.

⁴ Sul concetto si rinvia a G. Micciarelli, *Hacking the legal: the commons between the governance paradigm and inspirations drawn from the "living history" of collective land use*, in F. Savini, A. Ferreira, K. C. von Schönfeld (eds), *Post-Growth Planning. Cities Beyond the Market Economy*, Routledge, 2022, pp. 112-126.

meglio. Anche le categorie tradizionali della sociologia politica che studiano i movimenti sociali credo vadano innovate alla luce delle dinamiche di contaminazione politica di cui i *commons* sono, attualmente, una ma non l'unica espressione⁵. I *commons* esprimono il bisogno di un soggetto insieme politico e sociale non strettamente identitario, che ha bisogno di mantenere un organigramma organizzativo che corrisponda a questa trama più articolata. Un percorso che viene dai processi di contaminazione che hanno messo insieme soggettività diverse nei grandi movimenti per la pace degli anni Ottanta e quelli più recenti contro la globalizzazione. Oggi i *commons* contengono una parte di questa eterogeneità, arricchita dagli attraversamenti di abitanti che semplicemente fruiscono di quegli spazi. In questo senso il soggetto "*commoners*" è difficile da individuare, perché composto in modi differenti a seconda delle città e i quartieri dove insistono, condizionati dalle identità di partenza dei gruppi che li hanno attivati, dalla loro estrazione politica, sociale e generazionale, così come anche il tipo di attività che principalmente svolgono, che a sua volta "invita" alla partecipazione soggetti con strutture ed esigenze diverse.

Questa caratteristica non è affatto un dato negativo, ma corrisponde all'essenza del *commoning* come principio di azione politica, che racchiude soggetti ed esperimenti assai eterogenei⁶. Ma allora cosa condividono queste esperienze se non la parola "comune"? Credo che questo lessico racchiuda il senso di una identificazione eterogenea per contrapposizione: i beni comuni non intendono passare per sedi di un'associazione, di un ente del terzo settore, per luoghi di lavoro di una cooperativa, e nemmeno per un centro sociale, o un movimento sindacale di base, men che meno di partito, non un co-working né una start up o incubatore di imprese. E ciò malgrado, nessuna di queste esperienze è del tutto estranea a quelle dei *commons* o indicibile nel loro lessico, perché soggetti che le possono attraversare, o addirittura fondare, possono corrispondervi⁷. Non si tratta dunque di valutare i beni comuni in termini valoriali o categoriali rispetto ad altri esperimenti,

⁵ Un altro esempio è quello del movimento *Occupy*. Su questi aspetti si veda la lucida analisi di A. NEGRI, M. HARDT, *Assemblea*, Rizzoli, 2018.

⁶ P. DARDOT, C. LAVAL, *Del comune o della rivoluzione nel XXI secolo*, DeriveApprodi, 2015.

⁷ Sebbene con l'eventualità di difficoltà e tensioni che chi è abituato all'agire politico può facilmente intravedere.

ma piuttosto di coglierne le peculiarità. Un punto d'avvio è che si tratti di formazioni sociali, per usare la terminologia della Costituzione, formate da gruppi di attivisti e cittadini, con o senza bandiera, che fanno *politica*, con azioni che anticipano nel mutualismo gli orizzonti e i fini politici che si prefigurano⁸. Non credo che per tradurli sia adeguato il termine “cittadinanza attiva”, perché temo voglia rappresentare una versione appena meno edulcorata di quella di società civile, che contribuisce però in un modo simile a sterilizzare il portato politico di simili esperienze. Questo tratto si forma oltre il portato dei singoli e dei gruppi attraverso l'uso comune degli immobili, che non sono più una “sede”, ma la cornice dell'ecosistema che solo attraverso l'uso e la gestione comune si può creare. La rifunzionalizzazione di beni immobili e aree verdi, a volte con un ingente impegno profuso nell'autorecupero e nella dotazione di mezzi e strumenti, è parte integrante dell'esperienza di rigenerazione urbana e di quella politica. Anche l'ampia polifunzionalità è legata al tipo di uso “imprevisto” che si fa dei beni comuni⁹.

Lo spazio nutre dunque l'organigramma, come sua parte sostanziale e non accessoria. Nella loro eterogeneità ci sono dei tratti che ci aiutano a individuare elementi della loro forma di governance: la centralità di ecosistemi di organizzazione assembleare; la presenza di meccanismi decisionali largamente consensuali; c'è la turnazione delle responsabilità, mentre la formalizzazione dei membri attraverso un tesseramento è rara, salvo i casi strumentali per ragioni legali; l'accesso a un bene comune è largamente gratuito o con tariffe sociali riutilizzate per la cura e miglioramento delle strutture o collegato al ristoro economico delle professionalità; in ogni caso la condizione essenziale è la messa in comune dei mezzi e degli strumenti all'interno dello spazio. Nei casi che ritengo più aderenti alla logica dei beni comuni, gli organi di gestione sono retti dal principio della porta aperta: tale apertura alla partecipazione corrisponde a un tendenziale rifiuto di organismi direttivi, si sostengono cioè mutualisticamente le attività e le proposte di altri par-

⁸ Si tratta di un tipo di approccio che fa perno sull'uso comune di spazi condivisi, che si realizza dentro e fuori il campo dei beni comuni, creando *Space of Alternatives (SOAs)*, su cui si veda G. MICCIARELLI, M. D'ANDREA, *Music, Art, the Power and the Capital. A theoretical proposal for an income of creativity and care*, in M. F. De Tullio (ed), *Commons between dreams and reality*, 2020, Creative Industry Košice, p.138.

⁹ BEE M., “*Spaces of indecision Manufacture Knos Setting a Precedent in Italy*”, in Ivi, pp.102-120.

tecipanti e organizzazioni, non condizionate cioè da un'affinità politica o ideologica in senso stretto.

In ogni caso, sebbene aperte, queste esperienze in quanto intrinsecamente politiche, non sono neutrali. Ci sono sempre elementi ideali e dei comportamenti inammissibili che non solo determinano i limiti, ma rappresentano collanti identitari senza cui nessuna comunità o organizzazione si può dare¹⁰. In conclusione, intendo dire che la parola “comune” non è un pro forma, una nota di colore retorico per chiamare con un nome alla moda la rigenerazione urbana, ma un dato sostanziale: tali beni sono comuni se e in quanto anche il loro uso lo è, e se questa si sostanzia, garantisce e difende attraverso una gestione altrettanto comune, cioè in un effettivo e inclusivo coinvolgimento dei *newcomers* nel circuito relazionale e decisionale¹¹.

2. Valorizzare cosa, valorizzare come.

Guardiamo ora alla prospettiva dell'ente proprietario. Perché è così difficile riconoscere simili forme di utilizzo “aperto” e “collettivo” da parte di cittadini su beni di propria disponibilità? Bastano le due parole virgolettate a farci intuire l'ordine del problema: si richiede un qualificato soggetto responsabile, scelto attraverso procedure di evidenza pubblica, definito attraverso un progetto così da poter valutare in modo competitivo la scelta più adatta secondo i fini preposti dalle istituzioni. Tutti elementi che fanno attrito con diverse forme del politico e del sociale. Eppure, si può concordare con la ratio presupposta da questi fini (buon andamento, trasparenza, imparzialità) e però vanno combinati anche con i doveri a cui un ente pubblico deve ottemperare non solo per

¹⁰ Si può fare riferimento, ad esempio, alle dichiarazioni di uso civico e collettivo urbano di Napoli, dove è presente il limite in senso oppositivo dell'antifascismo, antisessismo e antirazzismo. O ancora in alcuni casi di esperienze che contrastano la violenza di genere con la chiusura di determinate attività ai maschi CIS, come nel caso di *la plaza feminista Las Pionieras* di Montevideo o di *Lucha y Siesta* a Roma.

¹¹ Su questi aspetti si vedano anche M. DE ANGELIS, *Crises, Capital and Cooptation: Does Capital Need a Commons Fix?*, in BOLLIER D. - HELFRICH S. (eds), *The Wealth of the Commons: A World beyond Market and State*, Amherst, Levellers Press, 2010; S. STAVRIDES, *Common Space. The City as Commons*, Zed Books Ltd., 2017

salvaguardare la propria efficienza, ma anche i diritti dei cittadini che non sono affatto estranei alla determinazione di quelle finalità. Quegli obiettivi di corretta amministrazione si possono assolvere con strumenti del tutto diversi: piuttosto che il “chi decide” si può chiaramente definire “come si decide” e cioè la struttura di governance in grado di garantire a più soggetti di usare un bene pubblico; si può *bandire la logica del bando* facendo di quel bene la sede di una coprogettazione permanente elaborata dalla gestione collettiva, si può garantire l’uso non privatistico riconoscendo il diritto di uso civico, garantito da regole chiare, limiti di uso e forme di turnazione. Si può, in definitiva, puntare alla creazione di nuove istituzioni popolari piuttosto che puntare a usi temporanei in cui i cittadini sono chiamati a supplire, in modo precario, alle deficienze del settore pubblico. Ma bisogna, appunto, cambiare del tutto prospettiva non sulle domande da porsi, ma sulle risposte che siamo abituati a dare, quasi come se a governare certe scelte ci fosse un pilota automatico.

Ma c’è un altro nodo più difficile da scardinare, perché non riguarda tanto la pigra forza di inerzia che quasi costitutivamente caratterizza la macchina burocratica, quanto piuttosto la sedimentata difficoltà giuridica ed economica, e direi anche concettuale, di favorire un utilizzo del patrimonio pubblico in cui i cittadini non sono considerati privati che agiscono per propri ideali o interessi, ma soggetti pubblici che fanno parte tanto dello Stato comunità quanto dello Stato apparato.

Le ragioni sono molteplici, e non mi occuperò di quelle patologiche connesse all’uso clientelare del patrimonio. Pensiamo invece alle amministrazioni a cui non manca la volontà politica di incentivare un uso sociale dei propri beni, ma che si trovano innanzi un rovo di spine legali da superare tecnicamente. Si pensi alle responsabilità del soggetto pubblico proprietario del bene, che comprendono il monitoraggio delle attività, i criteri di selezione e l’accountability dei soggetti gestori; ma soprattutto si pensi alla situazione patrimoniale dell’ente, al bilancio da dover votare e giustificare, ai controlli successivi sulla legittimità di una messa a reddito non monetaria, ancor più stringenti se l’ente versa in situazioni economiche difficili. E si pensi alla speculare difficoltà per quei gruppi di cittadini che vogliono abbracciare la croce di rigenerare un immobile. Per loro responsabilità e difficoltà economiche

sembrano minori solo se guardiamo alle cifre in senso assoluto, ma sono ancor maggiori se guardiamo al punto di vista di soggetti sociali economicamente deboli che, nel lungo periodo, non riescono a sostenere il peso di canoni, di assicurazioni obbligatorie, di fideiussioni da sottoscrivere nel fortunato caso di vittoria di progetti, i costi delle utenze, per non parlare di quelli legati alle manutenzioni ordinarie e straordinarie. Spese che gravano ancora una volta sul bilancio, che aumentano proporzionalmente ed esponenzialmente alle difficoltà dell'attore pubblico che le scarica sui cittadini, un po' per necessità e troppo spesso per superficiale interpretazione del ruolo dei cittadini. Infine esiste anche un altro enorme ventaglio di difficoltà, che non riguarda direttamente la gestione dei beni, ma delle attività che ivi si svolgono: tasse, fiscalità, regole che vanno dalla somministrazione di bevande alle agibilità per spettacoli dal vivo, dettami urbanistici ed architettonici da rispettare; per non parlare delle enormi difficoltà di svolgere all'interno di tali beni piccole attività in autoproduzione che, a seconda della tipologia di bene in questione, possono essere artistiche, artigianali, o di agricoltura contadina.

In questo elementare circolo vizioso amministrazioni più povere daranno meno opportunità a formazioni sociali più deboli che provengono da quel territorio. E la debolezza di questi soggetti sarà spacciata dalla meritocrazia neoliberale per incapacità gestionale e le richieste di fondi per assistenzialismo. Dovremmo invece imparare a scardinare il *moloch* della (in)sostenibilità economica dell'uso sociale del patrimonio pubblico italiano, che comprende ma va oltre i *commons*.

La precaria compatibilità di questi ultimi con l'ordinamento giuridico-economico ci permette allora di focalizzare meglio le questioni su almeno due direttrici. La prima si può racchiudere negli obblighi che sorgono in capo agli enti proprietari, che sono spinti a privilegiare una valorizzazione patrimoniale degli immobili e a non privilegiare invece il valore sociale che un bene rigenerato dà alla generalità dei cittadini. La seconda direttrice riguarda invece le difficoltà degli attori sociali della rigenerazione, che anche in diretta conseguenza del punto precedente, sono costretti a sostenere oneri gravosi sia per la gestione delle attività, sia per la manutenzione del luogo; inoltre, queste attività soggiacciono ad altre normative del tutto inadeguate a favorire attività meritorie, solidali e di carattere comunitario.

Approfondiamo entrambi gli aspetti, partendo dal primo. La valorizzazione patrimoniale dei beni afferenti al patrimonio pubblico è regolata da principi che a partire dagli anni Novanta hanno subito numerose evoluzioni. Se mi è concessa una semplificazione, possiamo dire che la (pretesa) regola aurea del neoliberalismo, egemone anche in questo settore delle policy, è quella della messa a reddito dei beni. «Infatti, a partire dagli anni Novanta le esigenze sono mutate ed è maturata la volontà di gestire in modo produttivo i beni pubblici, coerentemente con l'affermazione a livello mondiale del *new public management*. Dopo alcuni fallimenti, ci si è resi conto che non si disponeva né di una struttura amministrativa idonea, né delle informazioni necessarie per attuare la nuova politica, né di modelli gestionali adeguati. Invero, era cambiata la funzione attribuita all'amministrazione del patrimonio, ma non si era proceduta contestualmente a modificare la struttura organizzativa del soggetto competente né ad aggiornare il quadro conoscitivo del patrimonio pubblico, né a prevedere innovativi strumenti operativi»¹².

Gli enti proprietari sono quindi chiamati a seguire un chiaro orientamento politico voluto dal legislatore, che ha costantemente affiancato la nozione di valorizzazione a quella di dismissione del patrimonio pubblico¹³. Di qui il tema della ricognizione, mappatura e razionalizzazione del patrimonio che si accompagnano come elementi propedeutici necessari agli obiettivi di valorizzazione, perché tra le inefficienze del pubblico c'è anche una paradossale diffusa ignoranza sia sul catalogo, sia sullo stato dei beni che afferiscono il proprio patrimonio.

L'argomento farebbe propendere per l'idea che il patrimonio vada alienato se il prezzo ricavabile può produrre un reddito superiore o se il ricavo elimina una perdita superiore al reddito prodotto. Ma questa lettura a senso unico è criticabile, come chiarito da attenta giurisprudenza contabile.

¹² A. F. ZUMBINI, L'Amministrazione dei beni pubblici. Dalla conservazione alla valorizzazione, in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *I beni pubblici: dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Scienze e lettere, 2010, p. 189-90.

¹³ Cito per tutti un atto rilevante il DL del 25 settembre 2001, n. 351 convertito con modificazioni dalla L. 23 novembre 2001, n. 410 intitolato "Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare".

In particolare, si sono affermate due prevalenti impostazioni, sottese alle ratio ispiratrici degli interventi normativi in argomento: una prima impostazione caratterizzata da un approccio essenzialmente “aziendalista”, tesa ad ottenere la dismissione a titolo oneroso del patrimonio e far così fronte alle più immediate esigenze di bilancio; una seconda impostazione caratterizzata, invece, da una maggior considerazione dell’interesse della collettività con la conseguente affermazione di processi che più che tendere alla mera dismissione del patrimonio mirano ad una sua concreta valorizzazione (non necessariamente in termini monetari) da realizzarsi all’interno di programmi unitari predisposti dagli enti proprietari, che non sono pertanto costretti a spogliarsi della titolarità dei beni così valorizzati (potendo ad esempio limitarsi a concedere temporaneamente i beni in affitto o in comodato). Le succitate impostazioni sono entrambe contemplate nella previsione dell’art.58 della legge n. 133/2008 che, infatti, impone agli enti pubblici locali l’obbligo di predisporre elenchi di immobili “non strumentali all’esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione”. Il divieto imposto dalla norma riguarda quindi soltanto il non utilizzo dei beni non strumentali, mentre è facoltà degli enti proprietari procedere o alla dismissione di tali beni, con conseguente incasso del valore di mercato, o alla loro valorizzazione, con conseguente mantenimento della proprietà del bene valorizzato. (Corte dei conti Sezione di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione del 30/04/2014, pag. 8)

Tale prospettiva appare però minoritaria. Si potrebbe obiettare, non del tutto a torto, che la scelta della valorizzazione nel senso di alienazione o messa a reddito patrimoniale è quasi obbligata considerati i precari equilibri di bilancio, tanto dello Stato quanto dei nostri enti locali. Il senso comune tecnico-politico dominante argomenta le ricette di austerità: meglio monitorare gli enti meno virtuosi, rendendo la loro spesa più difficile, bloccando trasferimenti di fondi e magari il turnover dei loro dipendenti. Le critiche a questo impianto vengono etichettate come una sorta di “versione istituzionale” della sindrome NIMBY, ovvero una retorica che accusa gli “enti-pigs” di lamentarsi per gli inevitabili effetti di politiche irresponsabili da loro attuate. Al contrario, mantenere l’equilibrio di bilancio oltre che un dovere costituzionale sarebbe premessa logica necessaria e fondamentale per garantire proprio la

funzionalità dell'ente, e di conseguenza anche la tutela dei diritti che chi parla di valorizzazione non monetaria vorrebbe garantire: *sine pecunia ne cantantur missae*, per così dire.

Il ragionamento può apparire logico, ma resta errato. Provo a spiegarmi con un apparente paradosso. Si potrebbe arrivare ad affermare che anche attraverso la messa a reddito dei beni demaniali (con concessioni ancora più estese o alienazioni, lì dove si trovasse un acquirente) lo Stato ottenga ingenti introiti, utili a tutelare meglio i diritti di tutti i cittadini. Perché non impegnarsi, quindi, in una campagna di cartolarizzazione ben più poderosa, abbassando le soglie dell'inalienabilità ad altre categorie dei beni, salvaguardando solo i pochi essenziali per la difesa strategica o le funzioni istituzionali? In fondo qualcosa di non dissimile si è già sperimentato in alcuni paesi che hanno assaggiato le ricette economiche dell'austerità neoliberale. Non sono ipotesi paradossali, e la loro realizzabilità dipende dallo scenario futuribile in cui concretamente si situa. Intendo dire che lo spartiacque tra demanio necessario ed eventuale, così come quello tra patrimonio disponibile e indisponibile, è di natura giuridica; si tratta cioè di confini mobili, la cui collocazione dipende dal contesto culturale, ma anche da quello economico e politico.

Il nostro è un Paese con un altissimo debito e un ricchissimo parco di beni pubblici: un'equazione che produce un risultato facilmente intuibile. In questo contesto, il combinato disposto tra rischi di gestione diretta del patrimonio e potenzialità di pareggiare i conti attraverso una loro alienazione fa comprendere come il *real estate* pubblico italiano sia al centro degli interessi di Fondi di investimento di tutto il mondo. Raccogliere fondi privati, incentivare investimenti internazionali, rappresentano dunque il primo obiettivo a cui educare le pubbliche amministrazioni. Potremmo dire che siamo passati dallo Stato imprenditore, allo Stato regolatore, ed ora allo Stato intermediario, orientato a funzionalizzare i suoi organigrammi per raccogliere fondi ora col *project financing* ora con bandi competitivi, di cui il PNRR è solo il paradigma più "avanzato".

D'altronde, un ampio portafoglio immobiliare, come si usa dire con espressione icastica, comporta anche oneri. Si pensi al "paradigma del cornicione", cioè alle possibili conseguenze in termini di responsabilità degli amministratori per un ipotetico danno subito da ignari passanti; un'immagine, questa, per metà spauracchio e per metà tragica possibilità, che alimenta le ragioni della cosiddetta burocrazia

difensiva. Se molti beni non vengono alienati è solo perché tale loro condizione richiederebbe spese ingenti di ristrutturazione, con vincoli che possono coinvolgere numerosi attori, da quelli delle sovrintendenze a quelli imposti dai soggetti erogatori dei fondi individuati per la loro ristrutturazione¹⁴. Insomma, un bene abbandonato produce danni diretti e indiretti tanto per l'ente proprietario, quanto per la cittadinanza: danni diretti, nel senso che l'abbandono produce degrado, alimenta i danni materiali e strutturali dei beni, rendendo più difficili le diverse scelte possibili, dal riuso sino all'alienazione; danni indiretti, perché un bene abbandonato è uno spazio che produce deserto sociale, zone rischiose da attraversare, impoverimento dei valori immobiliari dell'intera area. Così saremmo però ancora prigionieri di una lettura economicista. Mi si permetta allora una provocazione. Forse la ratio che sostiene il lemma "indisponibilità", connesso ai diritti personalissimi e a quelli fondamentali, non è diverso da quello che riguarda una parte del patrimonio; allora potremmo dire che così come non possiamo mettere a reddito alcune parti del nostro corpo, magari vendendoci un rene al miglior offerente, allo stesso modo dovremmo pensare che esistono parti del territorio incompatibili non solo con l'alienazione, ma anche con valorizzazioni che se da una parte portano introiti, dall'altra privano i cittadini di risorse strategiche, che vanno intese in senso ampio. Senza fare paragoni tra sovranità del proprio corpo e quella del territorio, si può dire che anche quando c'è un autentico bisogno di monetizzare, i principi mobili che presidiano l'estensione dell'indisponibilità sono un presidio fondamentale contro la tendenza alla mercificazione assoluta del mondo.

È un discorso etico-politico, che non può essere scisso da un'analisi economica, posto che il depauperamento del patrimonio va di pari passo col suo abbandono. Diminuire gli organigrammi e i luoghi con cui il pubblico si pone al servizio della società (con tutto ciò comporta in termini di perdita di prestazioni e conseguente rabbia sociale nei confronti delle istituzioni) non mi sembra un'ottima garanzia che nel futuro non si produca altro debito. Per dirla in breve, diminuire i costi è una strategia, ma di breve respiro se Stato e cittadini devono pagare più

¹⁴ Per vincoli intendo sia quelli legati a fondi pubblici (il caso delle milestone e target del PNRR sono esemplari), sia a quelli che provengono da fondi privati (e in questo caso ci riferiamo alle condizioni imposte da chi effettua l'investimento).

soldi ogni volta che sarà necessario connettere l'effettività dei diritti alla materialità di spazi fisici dove erogarli.

La dialettica che ho provato a riportare potrebbe continuare all'infinito. È il modo di considerare il debito, e con esso il passivo, che produce politiche dalle scelte apparentemente obbligate, e questo produce di riflesso una crisi politica di legittimità delle istituzioni democratiche che sembrano attuare le stesse politiche indipendentemente dal colore¹⁵. Per uscirne allora dobbiamo ripensare radicalmente anche il modo di fare i conti. Si potrebbe ritenere che niente più del bilancio sia oggettivo. Tuttavia, un bilancio è anche il prodotto diretto e indiretto di tutte le norme che regolano le operazioni economiche e di calcolo contabile, che disciplinano entro limiti temporali e percentuali i criteri di spese ammissibili e le poste nei capitoli, che obbligano al conferimento e congelamento somme in fondi di garanzia legali e per gli accantonamenti; e sempre normative sono le regole che incidono indirettamente, ma sostanzialmente, su qualunque bilancio in quanto attinenti alle attività dell'organizzazione, come gli oneri fiscali dovuti, i permessi e le autorizzazioni che gravano sullo svolgimento di attività. Questi sono criteri giuridici, che hanno anche, ma non solo, una ratio economica. La sofferenza dei beni comuni, ancora una volta, è lo specchio di difficoltà che vivono anche altre esperienze, dal terzo settore ai beni confiscati, fino agli stessi enti pubblici che sono immersi in una ipertrofia normativa della responsabilità e in enormi difficoltà di tutela e valorizzazione dei beni afferenti al proprio patrimonio, disponibile e indisponibile.

Si pensi a quanti piccoli cineforum o concerti siano di fatto impediti dalla poca lungimiranza con cui sono imposti in modo troppo omogeneo gli oneri SIAE. Questi sono costruiti su una tipologia di concerti e spettacoli che nulla hanno a che vedere con gli eventi spesso sperimentali e ad accesso libero che tipicamente si svolgono negli spazi off, compresi quelli rigenerati¹⁶. E potrei fare molti altri esempi di normative che, pur con una ratio che dovrebbe tutelare i più deboli e la sicurezza, sono nella loro declinazione pratica agenti di desertificazione culturale.

¹⁵ Sul nodo centrale del debito si veda E. Toussaint, *Il sistema. Storia del debito sovrano e del suo ripudio*, prefazione di M. Bersani, Bordeaux, 2019.

¹⁶ Si veda ad esempio la più che logica critica all'illogicità dei compensi SIAE su <http://www.sosmusicisti.org/tariffe-illogiche/>.

I beni comuni ribadiscono ciò che sappiamo già: per molte delle nostre istituzioni, il peso debitorio e le regole connesse sulla responsabilità amministrativa e quelle dell'organizzazione di attività che non producono profitto sono semplicemente insostenibili. Ma allora non si tratterebbe piuttosto di riflettere su tale insostenibilità strutturale? Non dovremmo ripensare alcuni tratti della responsabilità penale e civile che, quando ipertrofica, paralizza smettendo così di tutelare i terzi intesi come collettività generale? Non avrebbe senso ripensare alle norme che regolano l'ecosistema contabile, magari partendo dal fronte della valorizzazione sociale del patrimonio?

Partire da questo aspetto è una scelta strategica, perché salda popolo e Stato per il tramite dei suoi beni che appartengono ai primi¹⁷, rilevando così la loro essenza funzionale a doveri di matrice costituzionale che possono meglio resistere al bilanciamento in condizioni economiche sfavorevoli. Così possiamo provare a recuperare il filo interrotto della critica a una visione monolitica del diritto di proprietà: «nello studio dei beni è centrale non il profilo della titolarità, bensì quello della destinazione»¹⁸. Credo allora che possiamo prendere questo assunto come un punto di partenza e non di arrivo, che va combinato col potenziale ruolo para-istituzionale dei *commons* come agenti pubblico-comunitari che non perseguono scopi privati, ma realizzano fini sociali e dei beni comuni come categoria né pubblica né privata, ma più pubblica che privata. Una lettura estensiva, ma credo costituzionalmente orientata, anche alla luce dell'art. 43 Cost, del concetto di beni pubblici in senso oggettivo suggerita da Massimo Severo Giannini¹⁹.

3. Redditività monetaria e redditività civica

Ma nel contesto difficile come quello dei bilanci degli enti locali e dello Stato, come può un attore fragile e dai contorni normativi indefiniti

¹⁷ Su questo peculiare aspetto si veda la prospettiva di MADDALENA P., *Il territorio bene comune degli italiani: proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli, 2014.

¹⁸ P. PERLIGINERI, La gestione del patrimonio pubblico: dalla logica dominicale alla destinazione funzionale, in MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S. (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, il Mulino, 2007, p. 90-91.

¹⁹ M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, 1963.

come quello rappresentato dai *commons* riuscire a sopravvivere? Per prima cosa bisogna ripensare radicalmente i parametri con cui valutiamo la desiderabilità della rigenerazione. Dobbiamo dare fiducia alle capacità dei cittadini di produrre valore in forme tali per cui il “plus” che un’attività produce non generi sfruttamento, alimentando invece la possibilità di altri usi e altre produzioni. La sostenibilità dei progetti di rigenerazione non si misura sulle promesse di opere faraoniche e con architetture futuristiche, ma sulla capacità dei cittadini di orientare attraverso l’uso le traiettorie di realizzazione di necessità e desideri. Non è una scommessa così azzardata. Cito un caso noto oramai a livello internazionale: «per quanto riguarda l’Asilo Filangieri i costi che sostiene il Comune di Napoli sono puntualmente declinati: l’Asilo Filangieri costa ogni anno in media circa 315 .000 mila euro (quotazione 2014-15) a fronte di una produzione culturale e civica impressionante, mentre il PAN Palazzo Arti Napoli (polo espositivo d’arte contemporanea gestito dal Comune di Napoli) costa 1 milione e 200 mila euro l’anno con una produzione significativa ma non paragonabile. Il PAN accoglie eventi culturali (individuati in modalità top-down), l’Asilo Filangieri produce eventi culturali (individuati in modalità bottom up) con tutti gli asset che abbiamo individuato e costa un quarto. Come efficienza allocativa non c’è paragone»²⁰.

Questo è un chiaro esempio di valore sociale generato, che può essere realizzato solo se si ammette la redditività civica quale elemento alternativo alla redditività monetaria, che avrebbe portato a privilegiare tutt’altro uso del bene citato²¹. I beni comuni rispondono a tale tipologia di redditività in virtù del loro collegamento ai diritti fondamentali. Si tratta di una redditività dei beni in chiave sociale, nel senso che genera iniziative che rispondono alla tutela dei diritti fondamentali incentivando i processi di autorganizzazione e che produce benefici mutualistici tra i soggetti che

²⁰ F. PASCAPÈ, Intervista, in P. Chirulli, C. Iaione, *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene, 2018, p. 323. Nello stesso testo si veda anche N. Masella, *Politiche urbane e strumenti per la promozione degli usi civici: il caso studio di Napoli*, pp.297-302.

²¹ Non affronto in questa sede un tema relevantissimo e spinoso, e cioè la rendicontazione del valore sociale. Su questo, in riferimento al caso citato, cfr M. P. Vittoria, *Quanto vale l’azione di comunità per l’economia locale? Il dibattito tra «Istinti e Istituzioni» nel processo di formazione e consolidamento dei commons urbani a Napoli*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, 1-2/2020, pp. 249-275.

vi partecipano, anche in termini economici. Anche se costano, i diritti fondamentali dovrebbero sottrarsi alla condizione di essere economicamente condizionati. In caso di carenza di fondi, non avrebbe senso allora indirizzare i pochi disponibili per rafforzare l'accessibilità e l'utilizzo dei beni ad essi funzionali?

Il proprietario pubblico non è un proprietario privato. La gestione dei suoi beni è, e non può non essere, indirizzata alla tutela e al rafforzamento dei diritti dei cittadini. Possiamo affermare allora che c'è sì un obbligo, ma si tratta di un obbligo di uso del patrimonio. Occorre immaginare forme che incentivino questo uso o riuso e lo rendano economicamente ammissibile, normativamente sostenibile (in particolare per quanto attiene ai profili di responsabilità civile degli amministratori) e, non meno importante, duraturo e non transitorio. Infatti, il rischio strutturale che la diffusione dei c.d. "usi temporanei" porta con sé è la creazione di un valore che sia funzionale solo alla possibile allocazione di quegli stessi beni sul mercato, in ottica futura.

Uno dei dettami più dannosi del processo di aziendalizzazione delle istituzioni, che rappresenta uno degli aspetti concreti della neoliberalizzazione dello Stato²², è la atomizzazione dei vincoli di bilancio, che pongono in concorrenza tra loro gli enti pubblici. Si pensi al caso della Fondazione Campania Welfare (FCW), un'Azienda di Servizi alla Persona proprietaria, tra altri beni, dell'intera area della ex NATO, nel quartiere napoletano di Bagnoli. Si tratta di un complesso enorme, che negli ultimi anni si è potuto recuperare solo in parte: restano palazzine, chilometri di bunker sotterranei ed ettari di area verde, il parco San Laise, da rendere nuovamente agibili dopo i decenni in cui è l'area è stata la più grande base militare dell'Europa Occidentale, come tale per definizione invalicabile per il comune cittadino. Si tratta di una rigenerazione che vive una difficoltà economica strutturale, perché gli introiti dell'ente sono relativamente modesti e sono stati radicalmente ridimensionati quando, a partire dal 2013, la NATO ha lasciato l'area e contestualmente ha smesso di pagare l'affitto (peraltro, lasciando danni ingenti nell'uso delle strutture, per cui è aperto un contenzioso). Ebbene, una delle cifre che incidono di più nel bilancio della

²² Cfr. F. Chicchi, A. Simone, *Il soggetto impreveduto. Neoliberalizzazione, pandemia e società della prestazione*, Meltemi, 2022.

FCW riguarda il versamento dell'IMU al Comune di Napoli. Una divergenza sugli sgravi ammissibili, che qui non posso naturalmente approfondire, ha portato i due enti pubblici davanti alla Corte dei Conti, alla Sezione Regionale di Controllo, e nel momento in cui parlo davanti la Corte di Cassazione. La follia, irragionevole, che voglio sottolineare è che un ente pubblico, il Comune, che partecipa alla gestione di un altro ente pubblico, la FCW (che esprime cioè uno dei cinque consiglieri di amministrazione e patrocina numerose attività²³) stia di fatto conducendo un'operazione che comporta il rischio di una bancarotta, in ragione di oneri fiscali insostenibili per un uso sociale dell'area; va da sé che ad essere destinatari principali dei servizi offerti, e dunque primi a soffrire di una loro prossima carenza, sono i cittadini residenti. Dov'è il corto circuito? Trattandosi, di una cifra molto elevata di debito, in termini di milioni di euro, non c'è dubbio che anche il Comune abbia le proprie ragioni, avendo la città di Napoli sofferto una grave crisi di bilancio non per le spese irresponsabili dell'Amministrazione, ma a causa delle politiche di austerità, figlie proprio anche dei nuovi criteri di armonizzazione contabile. Questi, infatti, hanno immobilizzato cifre consistenti e oneri poi risultati in giudizio come non dovuti (ciò malgrado resta dovuta la sanzione relativa al loro mancato versamento)²⁴. A questo quadro vanno poi aggiunte la crisi nel turnover e gli effetti devastanti del ridimensionamento dell'organico della Pubblica Amministrazione comunale.

Su tali aspetti complessi occorre riflettere. Malgrado il patrimonio pubblico, nel suo insieme, sia considerabile in modo unitario, «il patrimonio pubblico va gestito ricordando che non esiste un solo portafoglio immobiliare; ne esistono diversi, sia per soggetto proprietario (Stato, regioni, Province, comuni, soggetti pubblici ad essi collegati) sia per natura e scopo della sua funzione»²⁵. Ma questo non giustifica una concorrenza tra enti, che comporterebbe una gerarchia su scopi e funzioni del tutto

²³ Chi scrive ha l'onore e l'onore di essere il membro nominato dal Comune di Napoli.

²⁴ Su questi aspetti si veda l'importante lavoro svolto dalla Commissione Audit sul debito pubblico della Città di Napoli, e in particolare il report di fine mandato "il debito che abbiamo in comune", <https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/39860>.

²⁵ Agenzia del demanio, Politiche e strumenti per la valorizzazione economica e sociale del territorio attraverso il miglior utilizzo degli immobili pubblici Guida alle innovazioni legislative, 2012, pag. 8.

irrazionali. Ripensare la contabilità significa allora ripensare l'organicità del sistema pubblico, armonizzando anche in chiave solidale la contabilità dei loro bilanci, piuttosto che rispondere solo alla tutela dell'ente, o del suo creditore, più forte.

Quanti sono i casi in cui gli enti pubblici si fanno concorrenza tra loro, palleggiandosi spese e oneri? La notorietà nella letteratura scientifica degli ultimi dieci anni in diversi ambiti del paradigma collaborativo, pur nella sua ambivalenza, rappresenta la fallacia di una simile dinamica concorrenziale.

Veniamo ora al secondo degli aspetti che ho provato a evidenziare all'inizio del precedente paragrafo: le difficoltà affrontate dagli attori sociali della rigenerazione. Anche questo elemento compone la nozione di reddittività civica. Parto da una proposta, che per ragioni di tempo è *tranchant*: istituire un *fondo nazionale di garanzia per la rigenerazione urbana*. Non mi riferisco a un fondo che destini denaro pubblico alla ristrutturazione di beni, con lo scopo di renderli più appetibili sul mercato o comunque attrarre privati per la loro gestione. Questa impostazione la lascio a chi così interpreterà il PNRR. Io penso a un fondo che sia indirizzato alla gestione pubblico-comunitaria, che agevoli i diritti di riuso civico e collettivo urbano dei beni abbandonati e sottoutilizzati. In concreto, un fondo che paghi utenze, assicurazioni e piccole opere manutentive, oneri che rappresentano poca cosa in termini economici assoluti, ma sono sufficienti per affossare esperienze sociali rilevanti che agiscono in forme volontarie²⁶; un fondo, quindi, che finanzia anche col micro-credito progetti di auto-recupero e iniziative altrimenti insostenibili.

Ma per rendere legittimo un simile intervento statale, e/o degli enti locali, ancora una volta bisogna ripensare radicalmente la contabilità, alla luce di criteri opposti a quelli della "armonizzazione" neoliberale, con una visione che ammetta una contabilità sociale che, da una parte, rafforzi le spese orientate a tale funzione sociale dei beni connessi alla garanzia dei diritti fondamentali e dall'altra ipotizzi come ammissibili politiche attive di sostegno al reddito delle fasce deboli della popolazione, proprio attraverso il riuso comunitario di tali parti di patrimonio. Lo dico in forma per certi versi provocatoria: siamo sicuri sia sensato, sempre e comunque, considerare i bilanci degli enti pubblici come del tutto separati e indiffe-

²⁶ È questo, ad esempio, il caso di Bancarotta, a Bologna.

renti rispetto ai redditi dei propri cittadini? E se così fosse, in quanto immediatamente funzionalizzati all'uso sociale, non potremmo immaginare di calcolare anche alcune poste negative, sulla spesa, come delle poste positive, inserendo non astrattamente ma concretamente la quota di reddito civico, o se si preferisce sociale, così realizzato?

Per un ente che si vuole esponenziale, il legame col reddito dei propri cittadini non è soltanto quello di calcolare su di esse le imposte: è naturalmente vero che c'è un legame proporzionale e progressivo, ed è altrettanto vero che la cura dei propri cittadini al fine di incrementare la ricchezza dello Stato è frutto di una lenta ed evoluta elaborazione dell'arte governamentale di governo, che iscrive l'economia politica come forma privilegiata di sapere²⁷. È precisamente per questo che è qui che va innescata una critica alla sedimentata cultura di governo della spesa pubblica. Più basso è il reddito di una popolazione maggiore allora saranno i costi in termini di servizi necessari, maggiori le spese sociali e le politiche di sostegno al reddito da dover attuare. Redditività civica significa anche calcolare un risparmio dell'ente che non potendo abdicare ai suoi doveri costituzionali si presta alla fornitura di mezzi (quali sono i suoi beni), che favoriscono la possibilità dei cittadini di realizzarli. Per garantire che questo aspetto sia rispettato, sarebbero fondamentali politiche di incentivazione alla redditività civica che ostacolano la surrogazione del pubblico, ad esempio collegando in modo premiale la proporzionalità di tale "risparmio" a maggiori erogazioni di fondi (come, ad esempio, i trasferimenti dallo Stato). In questo modo l'applicazione della redditività civica alimenterebbe una dinamica al rialzo e non al ribasso delle tutele, incentivando e sostenendo economicamente il riuso sociale del patrimonio²⁸.

Alla luce di queste considerazioni, la redditività civica dei beni comuni non va confusa con l'erogazione di servizi ad opera del privato sociale,

²⁷ M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione: corso al Collège de France (1977-1978)*, Milano, Feltrinelli, 2005, pag. 88 e ss.

²⁸ In questa ottica, piuttosto che constatare il necessario sacrificio di diritti sociali si potrebbe trovare un ponte per mantenere aperta una seppur parziale loro realizzazione, la cui importanza è determinata dal fatto di contribuire a non perdere la legittimità della loro rivendicazione, cosa che altrimenti nel tempo rischierebbe di svanire anche dall'orizzonte delle cose possibili. Qualcosa di simile è accaduto su tanti fronti dei diritti sociali, di cui non si è persa solo memoria delle lotte, ma finanche delle conquiste, inaridendo l'orizzonte delle possibilità.

e non si misura attraverso i relativi indicatori, e cioè in termini di servizi resi. Anzi, nei beni comuni caratterizzati dalla creazione di sportelli sociali e luoghi di supporto si può vedere in breve tempo una moltiplicazione di richieste che, inevitabilmente per l'imprinting volontaristico, possono vedersi invase. Ma questo non misura la criticità dei *commons*, quanto semmai all'opposto il loro successo. Queste considerazioni sono fondamentali per non far scivolare la redditività civica su un crinale di controllo iper-produttivista, come già accaduto in interpretazioni "troppo" collaborative dell'amministrazione condivisa tra cittadini e istituzioni, caratterizzate dall'abuso della sussidiarietà orizzontale, nella misura in cui si sono scaricati sui cittadini oneri di cura a basso costo (del verde, del territorio, degli altri cittadini)²⁹.

Diversamente, il welfare di comunità di cui la redditività civica è un misuratore, si caratterizza per interpretare la sussidiarietà orizzontale come un sostegno del pubblico ai *commoners* e non viceversa. Bisogna cioè invertire la retorica della collaborazione tra cittadini e istituzioni, e rifuggire le sirene della falsa autonomia delle ricette basate sulla traduzione dei *commons* con strumenti esclusivamente privatistici che contribuiscono, per eterogeneità dei fini, allo smantellamento del pubblico³⁰.

D'altronde, se riducessimo l'impianto dei *commons* urbani alla funzione di erogatori di servizi ci troveremmo davanti a un'insostenibilità annunciata: i beni comuni non pretendono di essere più efficienti di un soggetto privato, sia esso del terzo settore o un'impresa, e nemmeno di quello pubblico. Anzi, in molti casi è facile immaginare che processi di autorganizzazione retti dal principio della porta aperta, *decision making* consensuali, eterogeneità e pluralità delle attività da coordinare, producano inefficienze organizzative dovute alle difficoltà di fare comunità e al prendere le decisioni in strutture che restano, malgrado le innovative traduzioni normative come gli usi civici e colletti urbani, a bassa soglia di formalità³¹. Il valore dei beni comuni non è dunque quello di garantire servizi, ma di "essere porte

²⁹ A. MANDORINO, *La vera sussidiarietà*, in Cittadinanzattiva.it, 2015.

³⁰ Si veda diversamente U. MATTEI, *Una politica per i beni comuni: la svolta della Cavallerizza a Torino*, in "Volere la luna", 2019.

³¹ I migliori studi sui *commons* sono, d'altronde, costellati di preziosi esempi di fallimenti e non risultano affatto, pertanto, caratterizzati da una sterile agiografia.

aperte verso i diritti”³², costruendo piattaforme dove a volte si possono realizzare mutualisticamente, altre si creano le condizioni per realizzarli nelle sedi opportune, attraverso la moltiplicazione di occasioni per far nascere consapevolezza e rivendicazioni. I beni comuni svolgono anche a un tipo di formazione “aprofessionale”, un’auto-pedagogia comunitaria sui diritti civili, sociali e politici di soggetti eterogenei. I beni comuni, in questo senso, sono al contempo nuove istituzioni e nuove formazioni sociali, in quanto incubatori necessari per il pieno sviluppo della personalità e dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Simili luoghi possono essere iscritti nell’er-meneutica con cui leggere la seconda parte dell’architrate costituzionale dell’art. 2³³.

Inoltre, tale funzionalizzazione dei beni comuni non significa che questi non producano redditi. In tali processi, come in altre esperienze di rigenerazione, sono presenti forme di sostegno al reddito, dirette e indirette. Si immagini un bene comune usato da compagnie teatrali, per svolgere gratuitamente prove per i loro spettacoli. Questo comporta una “riduzione dei costi”, che le compagnie dovrebbero affrontare per l’affitto di un teatro o una sala prove professionale. Inoltre, questo primo elemento reddituale si compone anche del valore im-mate-riale di poter attraversare un bene utilizzato anche da altri artisti, in termini di scambio culturale e creazione di network. In altre parole, si rendono possibili incontri arricchenti, fornendo la possibilità di elaborare confronti tra progetti e idee, scambio di competenze e know-how³⁴.

³² Un’espressione, questa, utilizzata in un seminario sugli usi civici organizzato dalla rete dei beni comuni emergenti e ad uso civico nel settembre 2021 a *Lucha y Siesta*, a Roma.

³³ Non è un caso che in un recente rivendicazione dal basso dei beni comuni urbani emergenti, quello di *Bread and Roses* a Bari, proprio tale richiamo alle formazioni sociali, che potrebbe apparire desueto e di maniera, rappresenta il tentativo di riconoscere giuridicamente la governance dei beni comuni in una forma innovativa, più coerente rispetto alla logica dei beni comuni.

³⁴ Sull’importanza di estendere gli elementi collaborativi nella sfera pubblica e tra artisti stessi si veda G. Pascal, *Safeguarding Creativity: an Artistic Biotope and its Institutional Insecurities in a Global Market Orientated Europe*, in Y. Watanabe (eds) *Handbook of Cultural Security*, Edward Elgar Publishing, 2018, 398-416.

È dunque parte integrante della reddittività civica anche il tema della formazione, intesa ora come *professionale*, posto che in un bene comune urbano la dinamica mutualistica favorisce un processo di scoperta e creazione di nuovo pubblico, e anche di autodeterminazione lavorativa, per cui un giovane *commoner* ha la possibilità di incrociare competenze e opportunità che aprono possibilità concrete nel mondo del lavoro³⁵.

Questo lato del significato di reddittività civica è, mi rendo conto, molto scivoloso. D'altronde, il concetto di "no profit", sebbene non implichi il divieto di attività generative di introiti, si presta ad interpretazioni restrittive, e tale elemento è una costante negli atti che formalizzano l'uso rigenerativo di spazi sociali, dentro e fuori il perimetro dei beni comuni. Insomma, l'uso sociale non è un uso ricreativo, con tutto il rispetto e l'importanza che va assegnata anche a questa funzione. In tanti di questi beni lavoratori della cultura fanno prove gratuitamente, esistono mense popolari, palestre, piccole botteghe artigiane così come mercatini di agricoltura contadina, etc. Queste voci producono degli attivi, non passivi che non possono essere considerati tali solo dal punto di vista dei redditi individuali.

Ma se così fosse, allora ci si potrebbe chiedere quale sia la ragione del "privilegio" per cui i beni comuni, così come altre esperienze connesse, debbano godere di regimi speciali di favore. Non sarebbe concorrenza sleale nei confronti di attività puramente, e legittimamente, commerciali immaginare per loro una disciplina diversa della SIAE? È ancora concorrenza sleale permettere l'accesso a fondi di solidarietà per quelle realtà che altrimenti mai potrebbero concorrere ai grandi progetti di riqualificazione calati dall'alto e finanziati da banche e imprenditori privati? Un bene comune che offre opportunità di svolgere prove gratuitamente alle compagnie teatrali non è in concorrenza con le sale prove che offrono questo servizio? È concorrenza sleale mettere sullo stesso piano le imprese artigianali con i coworking di artisti che mettono in comune i loro strumenti e turnano l'uso degli spazi? Io piuttosto direi che è una violazione del principio di

³⁵ Su questo aspetto, attentamente suggerito in M. P. VITTORIA, *Quanto vale l'azione di comunità per l'economia locale?*, cit., si vedano le parole della *commoner* Angela Dionisia Severino nel docu-film "Un fallimento perfettamente riuscito", di Gian Luca Pellegrini, in cui si racconta del travagliato percorso di autoproduzione di un film all'ex Asilo Filangieri.

uguaglianza mettere nella stessa cornice regolatoria iniziative con finalità, e mezzi, del tutto differenti.

Simili critiche si muovono d'altronde nella folkloristica rappresentazione di un privilegio delle classi popolari e dei poveri che ricorda, per certi tratti, gli stereotipi degli "intellettuali" rigoristi per cui le popolazioni dei paesi dell'area euromediterranea abbiano vissuto al di sopra della soglia delle loro possibilità e senza morigerata lungimiranza, un po' come le cicale di Esopo. Si dimentica, invece, che chi agisce in spazi come i beni comuni paga un prezzo invisibile in termini di organizzazione, cura degli spazi, comunicazione, allestimento, logistica, comunicazione per realizzare non solo il proprio lavoro, ma anche quello degli altri. E, come se non bastasse, dietro ognuna delle precarie compatibilità che abbiamo descritto c'è sempre il rischio di incorrere in sanzioni e illeciti che possono essere molto più gravosi di un fitto di locali per gestire, in autonomia e tranquillità, le proprie attività. È questo un'ulteriore prova che i due piani, commerciale e solidaristico, non siano affatto paragonabili.

Dietro il *j'accuse* della concorrenza sleale non c'è solo retorica, ma una visione del mondo dove la concorrenza funge da valore positivo in ogni campo. Essa funge da super principio direi para-costituzionale anche nella legislazione, ed è qui che rischia di fare i danni peggiori, incapace di misurare adeguatamente l'opportunità di applicare regimi di favore a condizioni di svantaggio. Agire per scardinare questo principio, in direzione opposta e speculare, significa opporsi al processo di neoliberalizzazione delle istituzioni e della società. Se piuttosto che alimentare una guerra tra ultimi e penultimi si guardasse al medesimo campo di precarietà del lavoro culturale, allora i *commons* potrebbero fungere da dispositivo concreto, e non retorico, di quelle che con Ernesto Laclau possiamo chiamare catene di equivalenza tra domande differenti³⁶.

Possiamo ora giungere ad un tentativo definitorio. La redditività civica è una direzione di valorizzazione dei beni pubblici orientata alla realizzazione di doveri costituzionali e necessita di essere garantita su base

³⁶Qui non intendo affermare che i *commons* possano rappresentare l'equivalente concreto del significante vuoto alla base del populismo laclausiano, ma che siano un dispositivo materiale per una politica popolare, nel senso espresso in E. Laclau, *Conflitto, populismo, egemonia: intervento al convegno. Il futuro della democrazia in Europa*, Fondazione Basso, Roma, 9-10 dicembre 2011, in "Parolechiave", 2, 2014.

normativa, attraverso specifici finanziamenti, fondi di garanzia, e autorizzando speciali regimi derogatori di discipline correlate alle attività in cui si esplica. Il suo calcolo deve considerare: il valore sociale generato per il territorio e la comunità di riferimento, inteso come benefici e opportunità che i cittadini ottengono per opera delle iniziative di cura prodotte secondo la logica dei beni comuni; il reddito indiretto per i soggetti coinvolti attivamente nei processi di tale valorizzazione, inteso sia come risparmio ottenuto dall'utilizzo gratuito o mutualistico di beni, mezzi e servizi, sia come forma di sostegno ai redditi individuali, anche in termini di formazione professionale e opportunità di acquisizione di competenze e sostegno all'autoimprenditorialità. Questo a condizione che: non si ottengano profitti che superino la soglia del mero sostegno al reddito, non sfruttino il lavoro altrui, siano orientate alla produzione di beni e servizi ispirati alla innovazione e sperimentazione (culturale, sociale, tecnologica), garantiscano nel loro svolgimento la dignità umana, il pieno rispetto della tutela ecologica, della diversità di genere e della conservazione del bene per le generazioni future. Inoltre, tale regime di favore è rivolto alle fasce deboli della popolazione e deve essere prodotto in forme cooperative e non concorrenziali, favorendo in modo concreto ed effettivo la partecipazione di altri soggetti ai diritti di uso civico e collettivo dei beni funzionali a tale redditività. Infine, parte integrante della redditività civica è il valore positivo ottenuto dal rapporto tra i costi che l'ente proprietario dovrebbe sostenere per l'erogazione di simili servizi *in house* o in via indiretta e il risparmio ottenuto per il tramite di tali iniziative civiche; tale risparmio non può in alcun modo supplire ai doveri inderogabili dell'ente, e va autorizzato alla luce delle condizioni economiche di bilancio e a quelle del territorio di riferimento.

4. Conclusioni

Dalla prospettiva che ho provato a indicare, i beni comuni ci mostrano l'inadeguatezza di interi sistemi, regole economiche, fiscali e contabili che disegnano modi di produzione, valorizzazione e scambio insostenibili. Bisogna cambiare le regole del gioco, servendoci della spinta dei *commons* per puntare alla modifica del sistema normativo e istituzionale, che è il principale frutto della ristrutturazione neoliberale.

Il test del patrimonio pubblico si presta perfettamente a questa critica. Certo, valorizzazione è un concetto molto più seducente di conservazione. Ma il neoliberalismo non si limita a compiere artifici retorici, non si comprenderebbe la sua forza se sottovalutassimo l'effettiva capacità di criticare e proporre alternative sia ai meccanismi patologici del settore pubblico corrotto dalla partitocrazia³⁷, sia ai limiti strutturali della PA, come è stato chiaro già con la rivoluzione del *New Public Management*. Se è vero che il *there is no alternative* del capitalismo contemporaneo rischia-va di essere soffocante, il neoliberalismo ha saputo indicare strategie per guarirne le ferite, con un altrettanto soffocante *there is only one solution*. Si pensi, ad esempio, ai sistemi di valutazione bibliometrici adottati nella ricerca universitaria. Ogni studioso è consapevole di quanto il meccanismo *publish or perish* influisca profondamente nelle vite e nella qualità della ricerca, pesata con criteri "meritocratici" che rischiano di privilegiare il numero degli articoli pubblicati, rispetto all'effettiva validità scientifica del lavoro³⁸. Ma non capiremmo nulla di quel sistema, e non saremmo in grado di opporvisi, se non guardassimo alla patologia obiettiva contro cui si è formato, che ha in parte giustificato il suo ricorso; se non fosse chiaro, in altri termini il sistema verticistico in cui è stata, ed è tutt'oggi, per larga misura inchiodata l'università italiana.

Davanti a questo scenario, in cui il neoliberalismo ristrutturava poderosamente diverse sfaccettature dei meccanismi di funzionamento del pubblico, gran parte della politica, tra cui la sinistra "progressista" e la destra "patriottica", si è divisa tra un'ala maggioritaria che ha aderito in modo pieno e acritico alla sua dottrina, e una tendenzialmente minoritaria che, pur quando è stata capace di mostrare le proprie ragioni³⁹,

³⁷ G. AMATO, *Bentornato Stato ma, il mulino*, 2022.

³⁸ Su questi aspetti si veda, G. BORRELLI, *Contro l'ideologia della valutazione. L'Anvur e l'arte della rottamazione dell'università*, Jouvance, 2015.

³⁹ Ad esempio, sulla fondata critica rispetto al potere clientelare del sistema partitocratico della prima repubblica, basterebbe mostrare come la seconda e la terza non ne siano state affatto immuni. Questo perché qualunque ricetta per un miglior funzionamento istituzionale si modifica sempre nella sua combinazione con altri elementi storici e situati. Ad esempio, lo *spoils system* all'italiana si è nutrito ed ha alimentato un modello di potere "personal-partitocratico" che va compreso in un combinato-disposto più articolato, che vede anche gli effetti di leggi elettorali con liste bloccate, meccanismi di presidenzializzazione della politica che nel nostro paese si sono mostrati particolarmente efficaci nel

sul piano dell'alternativa è sembrata ancorata ad insostenibili ipotesi di ritorno al passato, come tali paradossalmente (almeno per la sinistra) conservatrici dello status quo “molto” ante.

Il nodo allora è se ci sia una via di uscita all'alternativa tra neoliberalismo competitivo e statalismo (in alcuni casi para-feudalesimo) paternalista. I *commons* intercettano precisamente questa sfida: *beyond the state and the market*. Tale assunto, reinterpretando e radicalizzando Elinor Ostrom, non va inteso né come perfetta impermeabilità né indifferenza ai due poli, ma come una soglia critica per rompere, dove occorre, la loro sola retorica contrapposizione, che nasconde azioni di concerto⁴⁰. I *commons* sono la dimensione mobile per trasformare entrambi.

Per questo essi si prestano perfettamente a seguire quello che chiamo metodologica dell'*hacking* politico-giuridico: realizzare in concreto trasformazioni normative che riguardino la legittimità amministrativa dei beni comuni urbani, significa usarli come agenti trasformativi dei relativi apparati amministrativi, delle istituzioni e forse anche di alcuni modi di fare politica.

rafforzare i poteri degli esecutivi. Limitandoci al nostro contesto politico, si veda F. Musella (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche di potere*, il Mulino, 2019; A. Cozzolino, *Neoliberal Transformations of the Italian State: Understanding the Roots of the Crises*, Rowman & Littlefield Pub Inc, 2021.

⁴⁰ S. MAROTTA, *Bentornato Stato, senza se e senza ma*, in *Economia e Politica*, 2022.

