

## Democrazia in azione e governo del territorio: divergenze e connessioni possibili

Angela Barbanente\*

\* Polytechnic University of Bari, Department of Civil, environmental, territorial, construction engineering and chemistry; mail: [angela.barbanente@poliba.it](mailto:angela.barbanente@poliba.it)

Peer-reviewed open access scientific article edited by *Scienze del Territorio* and distributed by Firenze University Press under CC BY-4.0



**Abstract.** *The spread and growing importance assumed, also in Italy, by a variety of actions revealing a new key role of social organizations and groups in transforming parts of cities and territories, diverge to a large extent from institutionalised practices of territorial government. In an era characterized by a strong delegitimization of the 'public', this disconnection produces a series of negative consequences. Among these, the risk not only of not affecting the increasing socio-spatial inequalities, but also of widening the gap between citizens and institutions, fuelling possessive individualism and populisms. The irruption of active citizenship into the practices of territorial transformation implies a significant detachment from the interpretation of participatory democracy prevailing in the theory and practice of spatial planning: the focus shifts from opening spaces for decision and public choice to different stakeholders to widening spaces for active mobilization of citizens in the production and reproduction of their living environments. The contribution reflects on the need to rebuild the problematic relationship between grassroots initiatives and territorial planning and on the horizons of possibilities towards community self-government opened by a different interpretation of 'public' territorial governance.*

**Keywords:** *community self-government; democratic participation; territorial government; territorial planning; socio-spatial inequalities.*

**Riassunto.** *La diffusione e l'accresciuta rilevanza assunte, anche in Italia, da una varietà di iniziative che rivelano un nuovo protagonismo di organizzazioni e gruppi sociali nella trasformazione di città e territori appaiono largamente divergenti dalle pratiche istituzionalizzate di governo del territorio. In tempi caratterizzati da una profonda delegittimazione del pubblico, tale sconnesione produce una serie di conseguenze negative. Fra queste, il rischio non solo di non incidere sulle crescenti disuguaglianze socio-spaziali ma anche di approfondire il solco fra cittadini e istituzioni, alimentando individualismo possessivo e populismi. L'irruzione della cittadinanza attiva nelle pratiche di trasformazione del territorio comporta un sensibile distacco dall'interpretazione della democrazia partecipativa prevalente nella teoria e pratica della pianificazione del territorio. Il focus si sposta dall'allargamento delle arene della decisione e della scelta pubblica ai diversi portatori d'interesse, all'apertura di spazi per la mobilitazione attiva dei cittadini nella produzione e riproduzione dei loro ambienti di vita. Il contributo riflette sulla necessità di ricomporre il nesso problematico fra iniziative 'dal basso' e pianificazione del territorio e sugli orizzonti di possibilità verso l'autogoverno comunitario aperti da una diversa interpretazione del governo 'pubblico' del territorio.*

**Parole-chiave:** *autogoverno comunitario; partecipazione democratica; governo del territorio; pianificazione territoriale; disuguaglianze socio-spaziali.*

### 1. Autogoverno comunitario e governo del territorio: tendenze divergenti

Negli ultimi anni si sono sviluppate, anche in Italia, numerose iniziative che rivelano un nuovo protagonismo di organizzazioni e gruppi sociali nella trasformazione di parti di città e territori. Si possono osservare nelle grandi concentrazioni insediative come in territori esclusi dalle traiettorie di più intenso sviluppo dell'urbanizzazione contemporanea. Coinvolgono singoli edifici e aree estese, cinema e teatri, fabbriche e caserme dismesse, terreni incolti, aree urbane, periurbane e rurali, immobili abbandonati spesso in attesa di trasformazione urbanistica, beni confiscati alle organizzazioni criminali.

Sono diverse per origine e motivazione: possono essere promosse da una cittadinanza attiva radicalmente critica verso le forme dominanti di produzione e consumo, infrastrutturazione e urbanizzazione, o possono emergere da istanze di riconoscimento di diritti negati o di soddisfacimento di specifici bisogni. In molti casi, sperimentano nuovi modi di riappropriazione dei propri ambienti di vita da parte degli abitanti e di produzione e riproduzione della vita sociale. Azioni di resistenza e contrasto a dinamiche di trasformazione del territorio basate su logiche di efficienza e competitività, foriere allo stesso tempo di effetti omologanti sui paesaggi e di crescita delle disuguaglianze socio-spaziali, spesso evolvono in pratiche che dimostrano la possibilità di modi alternativi di produzione del territorio, creando nuove economie che si sottraggono alle logiche di mercato e contribuiscono alla cura e valorizzazione di territori e paesaggi, trasformandoli in fattori di produzione di ricchezza durevole per la società locale. Definite variamente come economie sociali, comunitarie, solidali, si sviluppano in campi che vanno dall'agricoltura ai servizi, dall'artigianato al turismo responsabile, dall'edilizia all'energia alla comunicazione.<sup>1</sup>

Questa ricca e variegata "vita sociale" nei luoghi evidenzia "una radicale sproporzione e disimmetria fra le istituzioni e i soggetti del cambiamento" (MAGNAGHI 2018) che merita approfondimenti. Questo contributo, lungi dall'aver l'ambizione di affrontare un nodo problematico che, come evidenziato da Magnaghi, ha profonde implicazioni culturali e politiche, si propone di fornire qualche spunto di riflessione assumendo l'angolo visuale del governo del territorio.

La divergenza fra questa feconda fioritura di pratiche dal basso e l'orientamento prevalente degli strumenti e delle pratiche codificate di governo del territorio è del tutto evidente. Con l'affermarsi del capitalismo neoliberale e l'esacerbarsi di una crisi della finanza pubblica dai risvolti particolarmente gravi a livello locale, i piani urbanistici hanno finito per diventare strumenti per agevolare la strada agli operatori del mercato, attirare investimenti, fornire sostegno a strategie di valorizzazione dei beni pubblici fondate sullo sfruttamento economico. Nei *frames* condivisi e nelle pratiche ordinarie degli urbanisti – con l'eccezione di parti minoritarie della ricerca scientifica e dell'associazionismo – sono divenuti sempre più inconsueti e sfocati i richiami ai principi di giustizia sociale ed equità spaziale che avevano profondamente ispirato approcci disciplinari e pratiche professionali dal secondo Dopoguerra agli anni Settanta del Novecento anche in Italia (ISCHIA 2012). Peraltro, nell'immaginario collettivo i piani urbanistici sono ormai largamente associati a un insieme di dispositivi regolativi e procedurali, spesso gestiti in maniera ottusamente burocratica, opaca, quando non inquinata da clientelismo e corruzione, e comunque inservibili per chi cerchi nuove risposte alle sfide dell'epoca contemporanea. Anche in conseguenza di ciò, si osserva un crescente allontanamento dei cittadini dalle forme istituzionalizzate di partecipazione previste dalle procedure di pianificazione, spesso non a torto ritenute rituali strumentali messi in scena dalle amministrazioni locali per prevenire il conflitto mediante la cooptazione di possibili oppositori, e quindi ottenere più agevolmente il consenso sulle decisioni. Questo allontanamento del pubblico dai luoghi dei processi formali di governo del territorio crea evidentemente un circolo vizioso, poiché non solo aggrava i problemi della pianificazione sopra accennati ma rafforza anche la convinzione, radicata fra i politici e i tecnici della pubblica amministrazione, di poter adempiere ai propri compiti sulla base di un'ampia e indiscussa delega.

<sup>1</sup> La ricchezza e varietà di queste pratiche in Italia è documentata da numerosi contributi con finalità e tagli diversi. Fra quelli più recenti, si vedano CELLAMARE, COGNETTI 2014, CACCIARI 2016, CARROSIO *ET AL.* 2018, CELLAMARE 2019, oltre che molti saggi pubblicati nella sezione "Scienza in azione" dei volumi di questa Rivista e negli atti dei convegni della Società dei Territorialisti/e. Spunti interessanti sul quadro internazionale sono in GIBSON-GRAHAM *ET AL.* 2013; HOU 2010.

Nelle righe che seguono metterò in luce i nessi problematici fra interpretazioni della partecipazione nel governo del territorio e gli orizzonti di possibilità aperti per azioni e forme di autogoverno comunitario da una diversa interpretazione del governo 'pubblico' del territorio, che attribuisca centralità al nuovo protagonismo di organizzazioni e gruppi sociali nella trasformazione di parti di città e territori.

## 2. Democrazia partecipativa fra decisione e azione

Tenere alta l'attenzione sulla partecipazione nelle pratiche di governo del territorio, approfondendone differenze e punti critici, è importante per evitare che la diffusione di sentimenti di disillusione fornisca alibi a chi normalmente considera le forme di partecipazione che fuoriescono dalle geometrie pesanti della politica e del governo un intralcio al 'normale' svolgimento dei propri uffici, e ha interesse a chiudere spazi di partecipazione sociale faticosamente conquistati, magari in nome della necessità di rendere più 'semplici ed efficienti' i processi di decisione pubblica. La democrazia partecipativa è essenziale non solo per contrastare il carattere intrinsecamente oligarchico dell'esperienza storica della democrazia e delle sue mutazioni (ZAGREBELSKY 2010), ma anche per evitare che le divergenze fra soggetti del cambiamento e istituzioni pubbliche di governo si trasformino in derive rischiose per la vita democratica, alimentando individualismo possessivo e populismi.

Nel dibattito disciplinare le questioni di democrazia sono state prevalentemente declinate in termini di partecipazione ai processi di decisione e di scelta pubblica che si sviluppano nell'attività di governo del territorio promossa e realizzata dagli enti pubblici.<sup>2</sup> Questo è in linea con la centralità che tuttora assumono, in quest'ambito, l'attività politica e tecnica di produzione di piani e i relativi dispositivi regolativi e procedurali. Le posizioni che dagli anni Sessanta si sono confrontate su questo tema sono schematicamente riconducibili a forme di partecipazione antagonistiche o collaborative. Nel primo caso, le radici sono nei movimenti degli anni Sessanta e Settanta del Novecento. La partecipazione è intesa come pratica che mira a modificare i rapporti di potere dominanti nelle decisioni che riguardano le trasformazioni del territorio. Non è una concessione dei governi ma una conquista dei movimenti sociali, da consolidare in forme non episodiche ma permanenti e allargate alle minoranze senza voce. Nell'*advocacy planning* la proposta di piani alternativi, elaborati con il supporto di tecnici che operano a difesa dei gruppi sociali svantaggiati, mira a indurre gli enti competenti a tenere conto dei bisogni e degli interessi di tali gruppi (DAVIDOFF 1965). Obiettivo è la redistribuzione del potere a vantaggio di coloro i quali sono esclusi dalle decisioni politiche, perché possano modificarne gli esiti, incidendo sul modo in cui si condividono le informazioni, si decidono gli obiettivi e i contenuti delle politiche, si allocano le risorse finanziarie e si gestiscono i programmi pubblici (ARNSTEIN 1969). Nella difficoltà di immaginare, in società altamente differenziate, disposizioni universali fondate su visioni unitarie dell'interesse pubblico, la cosiddetta svolta argomentativa nella pianificazione (FISHER, FORESTER 1993) punta l'attenzione sulla creazione delle condizioni perché l'inclusione di tutti gli interessi e i punti di vista, la forza dell'argomentazione e il confronto dialogico siano decisivi nella individuazione dei problemi e delle relative soluzioni, grazie alla capacità dei partecipanti di creare un "senso comune" (FORESTER 1998).

<sup>2</sup> Il governo del territorio non comprende solo atti amministrativi delle pubbliche istituzioni, strumenti e pratiche codificate, ma è inteso quale esito di un processo che implica complesse reti di interazioni fra molti attori pubblici e privati che esprimono interessi differenziati, ma convergenti su un territorio determinato (PALERMO 2004).

L'interesse prevalente, in questo caso, è rivolto al processo deliberativo, ossia alla discussione pubblica che precede e legittima la decisione. L'idea di fondo è che in una società pluralista l'ascolto e la comprensione reciproca consentano di ridurre conflitti e asimmetrie di potere e di giungere a decisioni condivise (INNES 1995). A questo modello sono state mosse critiche anche aspre, che hanno messo in evidenza soprattutto l'impossibilità pratica di operare in situazioni ideali prive di conflitti di valore e asimmetrie nella distribuzione di risorse e capacità, poiché questi sono parte costitutiva delle decisioni implicate dalle pratiche di pianificazione del territorio. Le strutturali asimmetrie fra gli attori del mercato e gli altri attori, in contesti nei quali i governi locali sono divenuti sempre più dipendenti dallo sviluppo immobiliare per rispondere ai bisogni sociali delle comunità, hanno fatto sì che l'orientamento alla composizione dei conflitti e alla costruzione del consenso abbia finito per fornire sostegno all'agenda neoliberale (RYDIN 2013) e abbia teso a disinnescare i meccanismi di esclusione e occultare le asimmetrie di potere, piuttosto che farli emergere quale terreno per favorire la mobilitazione sociale a sostegno di pratiche radicalmente trasformative (PURCELL 2009).

Nelle pratiche di governo del territorio le due forme di partecipazione di fatto coesistono, alternando fasi nelle quali l'antagonismo prevale sulla collaborazione e viceversa, influenzate sia dal mutare di governi politici e cicli economici, sia dalla specificità dei contesti, delle situazioni d'azione e dei temi al centro del dibattito pubblico. In ogni caso, come accennato, le pratiche istituzionalizzate di partecipazione tendono a ripiegare verso procedure routinarie di informazione, ascolto, consultazione, dagli esiti il più delle volte deludenti, se non perversi. Già Arnstein (1969) aveva ben messo in luce come il potere politico, specie nelle forme di partecipazione collocate ai gradini più bassi della scala,<sup>3</sup> riesca a far passare per partecipazione vuoti rituali o possa utilizzare la partecipazione per cooptare i gruppi sociali svantaggiati per i propri fini, così rafforzando asimmetrie di potere e ingiustizie radicate nella società. D'altronde, è possibile che nelle arene deliberative i partecipanti inesperti siano più facilmente manipolabili o ingannabili (REGONINI 2005) e che le maggiori difficoltà si incontrino proprio nel coinvolgimento dei cittadini più deboli e meno attrezzati (BOBBIO 2006). In realtà, la "cooptazione strutturale" è una spada di Damocle che incombe su ogni movimento sociale che accetti di essere coinvolto in forme di partecipazione istituzionalizzate, per effetto non solo della manipolazione politica ma anche della 'sottile' influenza della macchina statale sulle organizzazioni della società civile, con effetti corruttivi che possono ridurre e nei casi estremi annullare il senso critico e l'energia dei movimenti sociali (SOUZA 2006).

L'irruzione della cittadinanza attiva nella teoria della pianificazione, pur presentando alcuni punti di contatto, comporta un sensibile distacco e, non di rado, una radicale dissociazione dalle forme di partecipazione sopra indicate. Essa introduce un'idea radicalmente diversa di pianificazione, incentrata sulla mobilitazione della società civile nelle pratiche di trasformazione del territorio (FRIEDMANN 1993; DOUGLASS, FRIEDMANN 1998). Il *focus* dell'attenzione si sposta dai processi decisionali e relative questioni di scelta pubblica all'azione concreta e agli aspetti sostanziali che la informano, agli esiti che produce, alle domande sociali alle quali riesce a dare risposta. Negli approcci radicali alla pianificazione, al termine cittadinanza è assegnato un significato politico che implica una teoria normativa dell'organizzazione politica.

<sup>3</sup> Nella famosa scala della partecipazione (ARNSTEIN 1969), il potere dei cittadini nel determinare il "prodotto finale" aumenta a mano a mano che il loro peso nei processi decisionali cresce, fino a raggiungere i gradini più alti corrispondenti alla *partnership*, alla delega e al controllo sulle decisioni, quest'ultimo inteso come raggiungimento della maggioranza nelle sedi decisionali o di pieno potere gestionale.

Questa è incentrata su una democrazia che si costruisce dal basso, nelle pratiche sviluppate a livello locale da una società civile autonoma, autorganizzata, che si attiva per resistere, opporsi, rivendicare, e per costruire mondi di vita migliori. Il locale non è chiuso né tanto meno escluso dalle influenze globali, ma si pone come terreno efficace per l'impegno nella vita civile in rapporto allo Stato e all'economia. Compito primario di chi opera nel campo della pianificazione del territorio è individuato nell'apertura di spazi alle pratiche dal basso, fornendo supporto informativo, argomentativo, tecnico, operativo alla mobilitazione sociale.

### **3. Iniziative di cittadinanza attiva e geografie del disagio sociale: quali relazioni?**

La centralità attribuita alla cittadinanza attiva nelle pratiche di trasformazione del territorio si pone inevitabilmente in tensione con le forme istituzionalizzate di governo del territorio. Le esperienze di autorganizzazione, per quanto siano promosse da piccoli gruppi e producano generalmente l'emergenza e la diffusione di piccoli cambiamenti, disturbano l'ordine esistente (PABA 2009). Tuttavia, se è vero che le istituzioni di governo sono strutturalmente orientate a riprodurre lo *status quo* e a privilegiare gli interessi delle classi dominanti, esse non sono del tutto impermeabili alle pressioni esercitate dall'azione dei movimenti sociali (MELUCCI 1996). D'altro canto, un quarantennio di attacchi molto violenti e con intenzione strategica allo Stato, che ne hanno ristretto l'ambito di azione e negato rilievo alla centralità di beni pubblici e comuni per la vita associata e per lo sviluppo sociale (DONOLO 2017), ha generato nella cittadinanza un forte senso di perdita: perdita di istituzioni e servizi pubblici, di strutture di *welfare* pubblico e, non ultima, di capacità di governo pubblico delle trasformazioni del territorio. Le rovine prodotte dal lungo ciclo di egemonia del pensiero neoliberale, la contrazione delle risorse statali e l'aumento delle disuguaglianze socio-spaziali anche nei Paesi più ricchi del pianeta, sia fra città e regioni sia al loro interno<sup>4</sup>, inducono a interrogarsi sulle relazioni fra le iniziative di autorganizzazione e le geografie del disagio sociale alla scala urbana e territoriale, e sul ruolo assunto dalle istituzioni pubbliche di governo del territorio.

Una ricerca condotta sulla distribuzione spaziale delle iniziative di innovazione sociale<sup>5</sup> nella regione della Catalogna dopo la crisi economico-finanziaria del 2008 (BLANCO, NEL LO 2017), segnala le difficoltà di sviluppo di tali iniziative nelle aree urbane deprivate e, di converso, la loro concentrazione in quelle abitate da ceti medio e caratterizzate da una forte tradizione di mobilitazione dal basso e una vivace rete organizzativa comunitaria. Ad analoghe conclusioni giunge l'analisi di casi di autorganizzazione della cittadinanza attiva nella città di Rotterdam (UITERMARK 2015). Qui i servizi tagliati dalle politiche di austerità dell'amministrazione locale sono stati sostituiti da iniziative autogestite solo in pochi quartieri, e in particolare in quelli caratterizzati dalla preesistenza di una rete sociale che ha favorito la mobilitazione dei cittadini nella progettazione e gestione autonoma degli spazi. Questo vale per una varietà di servizi sociali nel campo dell'assistenza, dell'edilizia abitativa e delle energie rinnovabili, sorti dove c'erano persone ben organizzate e che potevano permettersi gli investimenti necessari per dare avvio alle iniziative.

<sup>4</sup>Fra tutti, v. ATKINSON 2008; PIKETTY 2014.

<sup>5</sup>In questo ampio concetto gli autori comprendono pratiche 'sociali' innovative sia nei fini, in quanto cercano di rispondere a bisogni collettivi in vari campi (cibo, alloggio, tempo libero, cultura), sia nei mezzi, in quanto si fondano su pratiche collaborative promosse o realizzate dai cittadini al di fuori dei canali istituzionali.

Nell'universo italiano, si è rilevata una distribuzione delle organizzazioni di cittadinanza attiva significativamente diversa fra regioni del Nord e del Sud del Paese<sup>6</sup> e una dimensione largamente molecolare che le costringe a inseguire le poche risorse pubbliche alle quali è consentito loro di attingere (MORO 2015). Queste, proprio nelle situazioni più svantaggiate, sono prevalentemente di fonte comunale e quindi di entità ancor più modesta, mentre quelle provenienti da altre fonti richiedono la realizzazione di progetti che mettono le organizzazioni in competizione tra loro, facendo spesso perdere di vista l'interesse comune e le prospettive di cambiamento che sono all'origine delle loro stesse iniziative. In definitiva, il venir meno del ruolo delle istituzioni pubbliche nel perseguimento di obiettivi di giustizia e coesione socio-spaziale e la diffusione di processi di autorganizzazione comunitaria che cercano di sopperire a tale mancanza potrebbero lasciare scoperte proprio le aree dove si concentrano le maggiori vulnerabilità sociali e i soggetti più deboli, ossia quelli che avrebbero maggiore bisogno di iniziative volte a migliorarne le condizioni di vita.

Il ruolo degli enti pubblici non può limitarsi ad assecondare o sostenere le pratiche autorganizzate, ritenendole una sorta di ammortizzatore sociale a fronte della continua destrutturazione del sistema del *welfare*, e quindi, di fatto, un modo per sottrarsi alle proprie responsabilità (CELLAMARE 2019). Né lo sviluppo dei processi di autorganizzazione comunitaria può essere unicamente affidato alle occasioni aperte nei territori dalle fluttuazioni spaziali e temporali legate alla natura ciclica della produzione dello spazio nel sistema capitalistico, alle sue continue trasformazioni e sempre più ricorrenti crisi nell'era della globalizzazione neoliberale (HARVEY 2011). Gli immobili dismessi, inutilizzati, abbandonati da queste generati, se da un lato si offrono come opportunità per la promozione di pratiche di uso alternativo e riappropriazione sociale dei luoghi, dall'altro presentano un carattere occasionale e temporaneo che non solo aggrava le condizioni di vulnerabilità e precarietà di chi usa questi spazi (MADANIPOUR 2018), ma accentua anche la frammentazione delle iniziative e ne ostacola l'evoluzione verso strutture stabili e aperte, essenziali per diffondere il senso di appartenenza a un territorio e a una comunità in società sempre più individualizzate e mobili.

#### **4. Autogoverno comunitario e governo del territorio: riconessioni necessarie e possibili**

Non v'è dubbio che un'idea di governo del territorio che rispecchi o incorpori un'idea unitaria del 'pubblico' e dell'interesse pubblico non sia più praticabile. Gli assetti sociali e politici su cui poggiava l'urbanistica dell'epoca moderna si sono dissolti. Riconoscere il carattere plurale del "fare/farsi pubblico" e considerare la produzione del "pubblico" quale esito (eventuale) dell'interazione sociale (CROSTA 2010) induce ad assumere una prospettiva che prende le distanze sia dalla posizione sopra richiamata, che afferma l'unitarietà del 'bene pubblico' e implica che questo non possa che essere prodotto dal soggetto pubblico, sia da posizioni particolaristiche che, più o meno esplicitamente, conducono alla negazione di ogni possibilità di statuto pubblico. Entro tale prospettiva, un compito cruciale degli enti pubblici consiste nell'apertura di spazi di interazione che producano 'pubblico'.

<sup>6</sup> Il dato, rilevato dall'ISTAT nel censimento del 2011, riguarda solo le organizzazioni che hanno un'esistenza giuridica formale. Rispetto alla media nazionale, attestata su un'organizzazione ogni 578 abitanti, il Nord-Est mostra il rapporto più favorevole (un'organizzazione ogni 470 residenti) mentre il Sud quello più sfavorevole (1/777), con il Trentino-Alto Adige (1/300) nella posizione di vertice e la Campania in ultima posizione (1/1073).

Non si tratta di un compito agevole, perché comporta un rovesciamento della concezione del potere e della stessa democrazia: da esercizio della delega a processo incessante di potenziamento della cittadinanza (MINERVINI 2016). Democrazia e cittadinanza sono qui intese non nella loro accezione formale ma nella loro continua evoluzione e nell'imprevedibile realizzazione di azioni che rielaborano la stessa nozione di vita in rapporto ai luoghi. Per il governo del territorio, si tratta di impegnarsi nella promozione di politiche progettate e realizzate attraverso la partecipazione di un'ampia varietà di gruppi e organizzazioni che agiscano al di fuori delle rigide geometrie delle istituzioni amministrative per costruire nuove comunità, reti e forme di mobilitazione, e così concorrano a reinventare l'azione pubblica.<sup>7</sup>

Nel momento storico che stiamo vivendo, il moltiplicarsi delle pratiche autorganizzate pone dunque chi opera nel campo del governo del territorio su un crinale particolarmente stretto: da un lato è collocata la necessità di restituire centralità al governo pubblico delle trasformazioni, dall'altro l'apertura a una varietà di forme di autogoverno sociale. Un modo per mettere in relazione i due versanti risiede nell'interpretare la produzione di 'pubblico' come esito di interazioni che coinvolgono congiuntamente la società civile e le istituzioni pubbliche. Queste ultime non vanno considerate come strutture monolitiche, ma come coagulo di culture, sensibilità, rapporti di forza, espressioni di tensioni diverse, dall'alto e dal basso, che operano attraverso rapporti diversi con coloro che rappresentano, servono, controllano, vincolano. Il carattere frammentato e incoerente di tali rapporti rende le istituzioni pubbliche instabili e piene di contraddizioni irrisolte. Specie a livello locale, questo lascia aperti spazi d'azione per costruire immaginari diversi, offrire alternative alla privatizzazione dei beni comuni, mostrare come i beni privatizzati possono essere restituiti al pubblico, alla gestione comunitaria e cooperativa. A tal fine, è necessario che la pianificazione del territorio recuperi lo slancio progettuale, visionario, creativo, essenziale per stimolare la creazione di nuovi immaginari e per catalizzare interessi e mobilitare risorse cognitive, motivazionali e operative attorno a nuove visioni di futuro.

Quel che manca sia negli approcci antagonisti e collaborativi alla partecipazione, sia nella pianificazione radicale incentrata non più sullo Stato ma sulla mobilitazione della società civile, è un progetto territoriale intorno al quale costruire comunicazione sociale, far emergere, dialogare e anche scontrare interessi e aspettative di trasformazione. Il progetto territoriale è qui inteso non come un assetto futuro predefinito ma, al contrario, come "strumento per la dislocazione in avanti dell'immaginario collettivo, come strumento euristico per alzare il tiro sugli orizzonti di trasformazione" (MAGNAGHI 2010), come "scenario strategico" il cui scopo è aprire concreti spazi di trasformazione sociale. Questo richiede che chi opera nel campo della pianificazione del territorio, all'interno o al di fuori delle istituzioni di governo pubblico, si distacchi dalle strettoie dei canali istituzionalizzati della decisione e della scelta pubblica, per sperimentare forme inedite di attivazione della partecipazione collettiva che amplino gli orizzonti del governo del territorio verso le infinite possibilità connaturate all'immaginazione e all'azione sociale. Non dimenticando che la capacità di aspirare è distribuita in modo disuguale ed è mutuamente collegata alla opportunità di sperimentare, alla possibilità di immaginare futuri alternativi e alla facoltà di "protestare", nei termini di Hirschman, ossia di discutere, di contestare, e di partecipare in modo critico (APPADURAI 2014, 258-260).

<sup>7</sup>Qualche indicazione sulle possibilità offerte da questo modo di intendere l'azione pubblica nel governo del territorio, con riferimento a diverse politiche sviluppate in Puglia, è in BARBANENTE 2020 e in BARBANENTE, MONNO 2018.

## Riferimenti bibliografici

- APPADURAI A. (2014), *Il futuro come fatto culturale. Saggi sulla condizione globale*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- ARNSTEIN S.R. (1969), "A ladder of citizen participation", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n. 4, pp. 216-224.
- ATKINSON A.B. (2008), *The changing distribution of earnings in OECD countries*, Oxford University Press, Oxford.
- BARBANENTE A. (2020), "Come allargare gli orizzonti di possibilità per il buon governo del territorio", in MARSON A. (a cura di), *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Quodlibet, Macerata, pp. 25-36.
- BARBANENTE A., MONNO V. (2018), "Producing the just city: Self-organising Urban Labs for the re-appropriation of public spaces", *Tracce Urbane*, n. 3, pp. 134-158.
- BLANCO I., NEL LO O. (2017), "Can social innovation be the answer? The role of citizen action in face of increasing sociospatial segregation", *Territorio*, n. 83, pp. 7-16.
- BOBBIO L. (2006) "Dilemmi della democrazia partecipativa", *Democrazia e Diritto*, n. 4, pp. 11-26.
- CACCIARI P. (2016), *101 piccole rivoluzioni. Storie di economia solidale e buone pratiche dal basso*, Altreconomia, Milano.
- CARROSIO G., MORO G., ZABATINO A. (2018), "Cittadinanza attiva e partecipazione", in DE ROSSI A. (a cura di), *Riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma, pp. 435-456.
- CELLAMARE C. (2019), *Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*, Donzelli, Roma.
- CELLAMARE C., COGNETTI F. (2014 - a cura di), *Practices of reappropriation*, Planum Publisher, Milano.
- CROSTA P.L. (2010), *Pratiche. Il territorio "è l'uso che se ne fa"*, Franco Angeli, Milano.
- DAVIDOFF P. (1965) "Advocacy and Pluralism in Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 31, n. 4, pp. 421-432.
- DONOLO C. (2017), *Affari pubblici. Benessere individuale e felicità pubblica*, Franco Angeli, Milano.
- DOUGLASS M., FRIEDMANN J. (1998 - a cura di), *Cities for citizens: planning and the rise of civil society in a global age*, John Wiley & Sons, London.
- FISHER F., FORESTER J. (1993 - a cura di), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Duke University Press, Durham.
- FORESTER J. (1998), *Pianificazione e potere. Pratiche e teorie interattive del progetto urbano*, Dedalo, Bari (ed. or. 1989).
- FRIEDMANN J. (1993), *Pianificazione e dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione*, Dedalo, Bari (ed. or. 1987).
- GIBSON-GRAHAM J.K., CAMERON J., HEALY S. (2013), *Take back the economy: an ethical guide for transforming our communities*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- HARVEY D. (2011), *L'enigma del capitale*, Feltrinelli, Milano (ed. or. 2010).
- HOU J. (2010 - a cura di), *Insurgent public space. Guerrilla urbanism and the remaking of contemporary cities*, Routledge, London-New York.
- INNES J. (1995), "Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice", *Journal of Planning Education and Research*, vol. 14, n. 3, pp. 183-189.
- ISCHIA U. (2012), *La città giusta. Idee di piano e atteggiamenti etici*, Donzelli, Roma.
- MADANIPOUR A. (2018), "Temporary use of space: Urban processes between flexibility, opportunity and precarity", *Urban Studies*, vol. 55, n. 5, pp. 1093-1110.
- MAGNAGHI A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- MAGNAGHI A. (2018), "Nota introduttiva" al *Convegno nazionale della Società dei territorialisti e delle territorialiste "La democrazia dei luoghi: azioni e forme di autogoverno comunitario"*, Castel del Monte (Parco nazionale dell'Alta Murgia), 15-17 Novembre 2018, <<http://www.societadeiterritorialisti.it/wp-content/uploads/2019/07/Nota-introduttiva-Magnaghi-per-Castel-del-Monte.pdf>> (08/2020).
- MELUCCI A. (1996), *Challenging codes: collective action in the information age*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MINERVINI G. (2016), *La politica generativa. Pratiche di comunità nel laboratorio Puglia*, Carocci, Roma.
- MORO G. (2015), "La cittadinanza attiva: nascita e sviluppo di un'anomalia", in SALVATI M., SCIOLLA L. (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana, Vol. 4, Società*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, pp. 55-77.
- PABA G. (2009), "Partecipazione, deliberazione, auto-organizzazione, conflitto", in PABA G., PECORIELLO A.L., PERRONE C., RISPOLI F. (a cura di), *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e racconti*, Firenze University Press, Firenze.
- PALERMO P. C. (2004), *Trasformazioni e governo del territorio. Introduzione critica*, Franco Angeli, Milano.
- PIKETTY T. (2014), *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano.



## Visioni

- PURCELL M. (2009), "Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements?", *Planning Theory*, n. 8, pp. 140-165.
- REGONINI G. (2005), "Paradossi della democrazia deliberativa", *Stato e Mercato*, n. 73, pp. 3-31.
- RYDIN Y. (2013), *The future of planning. Beyond growth dependence*, Policy Press, Bristol.
- SOUZA (DE) M.L. (2006), "Together with the state, despite the state, against the state. Social movements as 'critical urban planning' agents", *City*, vol. 10, n. 3, pp. 327-342.
- UITERMARK J. (2015), "Longing for Wikitopia: the study and politics of self-organisation", *Urban Studies*, vol. 52, n. 13, pp. 2301-2312.
- ZAGREBELSKY G. (2010), "La difficile democrazia", *Parolechiave*, n. 43, pp. 129-141.

**Angela Barbanente** is professor of territorial Planning at the Polytechnic University of Bari. Member of the PhD Programme in "Architecture and Planning Engineering", University of Rome "La Sapienza". From 2005 to 2015 in the executive body of the Apulia regional council with responsibility for "Territorial quality". Member of the Board of Directors of the Territorialist Society.

**Angela Barbanente** insegna Pianificazione Territoriale nel Politecnico di Bari. È nel collegio del Dottorato di Ricerca in Ingegneria dell'architettura e dell'urbanistica, Università di Roma "La Sapienza". Dal 2005 al 2015 è stata assessora alla Qualità del territorio della Regione Puglia. È componente del Consiglio direttivo della Società dei Territorialisti/e.