

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI  
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO  
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

07

# Partecipazione, inclusione e gestione dei conflitti nei processi di governo del territorio

A CURA DI CARLA TEDESCO E ELENA MARCHIGIANI



Società Italiana  
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | [www.planum.net](http://www.planum.net)

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti  
ISBN 978-88-99237-61-5

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati  
con licenza Creative Commons, Attribuzione -  
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0  
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024  
Pubblicazione disponibile su [www.planum.net](http://www.planum.net) |  
Planum Publisher | Roma-Milano

# 07

## **Partecipazione, inclusione e gestione dei conflitti nei processi di governo del territorio**

A CURA DI CARLA TEDESCO E ELENA MARCHIGIANI

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU  
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI  
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO  
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

IN COLLABORAZIONE CON

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR  
Università degli Studi di Cagliari

COMITATO SCIENTIFICO

Angela Barbanente (Presidente SIU - Politecnico di Bari),  
Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Grazia Brunetta (Politecnico di  
Torino), Anna Maria Colavitti (Università degli Studi di Cagliari),  
Giuseppe De Luca (Università degli Studi di Firenze), Enrico Formato  
(Università degli Studi Federico II Napoli), Roberto Gerundo (Università degli  
Studi di Salerno), Maria Valeria Mininni (Università degli Studi della Basilicata),  
Marco Ranzato (Università degli Studi Roma Tre), Carla Tedesco (Università  
luav di Venezia), Maurizio Tira (Università degli Studi di Brescia),  
Michele Zazzi (Università degli Studi di Parma).

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE E ORGANIZZATORE

Ginevra Balletto, Michele Campagna, Anna Maria Colavitti, Giulia Desogus,  
Alessio Floris, Chiara Garau, Federica Isola, Mara Ladu, Sabrina Lai, Federica  
Leone, Giampiero Lombardini, Martina Marras, Paola Pittaluga, Rossana  
Pittau, Sergio Serra, Martina Sinatra, Corrado Zoppi.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Società esterna Betools srl  
siu2023@betools.it

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher  
Cecilia Maria Saibene, Teresa di Muccio

Il volume presenta i contenuti della Sessione 07:

"Partecipazione, inclusione e gestione dei conflitti nei processi  
di governo del territorio"

Chair: Carla Tedesco

Co-Chair: Elena Marchigiani

Discussant: Carlo Cellamare, Francesco Lo Piccolo, Laura Saija,  
Ianira Vassallo

Ogni paper può essere citato come parte di:

Tedesco C., Marchigiani E. (a cura di, 2024), *Partecipazione, inclusione e  
gestione dei conflitti nei processi di governo del territorio, Atti della XXV  
Conferenza Nazionale SIU "Transizioni, giustizia spaziale e progetto di  
territorio", Cagliari, 15-16 giugno 2023*, vol. 07, Planum Publisher e Società  
Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.

9 CARLA TEDESCO, ELENA MARCHIGIANI

## **Partecipazione, inclusione e gestione dei conflitti nei processi di governo del territorio**

### **Questioni, approcci, innovazioni**

22 FRANCESCO BERNI, SERENA MAIOLI, MARTINA LODI

L'eredità delle sperimentazioni: la sostenibilità dei processi di rigenerazione collaborativa e delle pratiche di riuso urbano

28 FRANCESCO BERNI, GIAMPAOLO SANTANGELO, DAVIDE TESTA

Processi di innovazione aperta a Reggio Emilia: scienza, politica e cittadinanza attiva

35 FRANCESCO CAMPAGNARI

Esplorare le azioni civiche urbane oltre il locale. Prime riflessioni sugli effetti delle relazioni civiche sovralocali e translocali sulle politiche urbane e sui repertori di conoscenza

40 FRANCESCA CARION

Il cambiamento generativo dei processi di innovazione sociale nella rigenerazione urbana: verso nuovi strumenti di supporto alla creazione di strategie

45 ELISA CARUSO

Un approccio sperimentale per la pianificazione collaborativa

50 FRANCESCA COGNETTI, MARIA ELENA PONNO

Urban Living Labs e università. Riflessioni dal margine sul ruolo dell'esperto, tra posizionamento e neutralità

56 GIOVANNI LAINO, CLAUDIO CALVARESI

Dove sono gli artisti? Vedo solo populist

63 ELENA OSTANEL

Spazi intermedi di pianificazione: quali esiti, quali processi, quali innovazioni

71 DANIELA POLI, CHIARA BELINGARDI

Progettare città e territori con sguardo di genere

77 MADDALENA ROSSI

Ripensare il territorio della follia Volterra: la città e la cura

- 84 CAMILLA VENTURINI  
Modelli alternativi nel sistema del cibo. Pratiche di comunità in Friuli-Venezia Giulia

### Percorsi partecipativi, strumenti e processi di pianificazione

- 94 MARIALUCIA CAMARDELLI, ROBERTO MALVEZZI  
Comunità partecipanti e processi multi-attore: il progetto Teen Maps Matera
- 102 SELENA CANDIA, FRANCESCA PIRLONE  
La partecipazione come strumento per l'elaborazione di un Piano di sviluppo turistico condiviso e responsabile. Le Cinque Terre in Liguria
- 108 ROMINA D'ASCANIO, ANNA LAURA PALAZZO  
Chi vive l'Aniene? Conflitti e cooperazioni tra fiume e città
- 115 IRINA DI RUOCCO  
The waterfront of Salerno: from product of urban regeneration to diffuser of sustainable social equity
- 124 MICHELANGELO FUSI, MICHELA NOTA, MICHELA TIBONI  
L'approccio partecipativo nella progettazione di spazi aperti interessati da interventi infrastrutturali per la modalità pubblica
- 129 RITA GABRIELI, GIOVANNA MANGIALARDI  
Rigenerare dal basso. L'esperienza di Foggia
- 139 LUCA GULLI, GIUSEPPE SCANDURRA  
La lunga parabola della partecipazione civica a Bologna
- 144 MARIA RAFFAELLA LAMACCHIA, ROCCO PASTORE, GIUSEPPE VOLPE  
Pianificare il sistema dell'Istruzione tra assetti fisici e istituzionali: simmetrie a scale diverse
- 149 GAETANO GIOVANNI DANIELE MANUELE  
Partecipatto: un processo "dal basso" di rigenerazione urbana
- 158 GIULIA MOTTA ZANIN, PASQUALE BALENA, ALESSANDRO BONIFAZI  
Pratiche d'uso innovative del territorio e attivazione della sfera pubblica: verso la co-produzione di politiche per la gestione integrata delle zone costiere nella città metropolitana di Bari

---

164 SERENA OLCUIRE  
Economie, inclusione e futuro. Appunti sulle esternalità positive delle pratiche di autorganizzazione – e su cosa farne

169 VENERA PAVONE, MEDEA FERRIGNO  
Il peso di alcuni nei processi di tutti: riflessione a partire da due esperienze di pianificazione co-produttiva in Sicilia Orientale

175 IVAN PISTONE  
Geo-spatial and psycho-social approaches to manage the city-sea interface in the context of maritime spatial planning

### Transizione ecologica, partecipazione e attivazione dal basso

183 NICOLÒ CHIERICHETTI  
Participation as a device for raising Awareness. The challenge of Urban Forestry

190 GABRIELLA ESPOSITO DE VITA, LUISA FATIGATI  
Arte e attivazione femminile: pratiche di cura per la rigenerazione urbana in contesti marginali

197 CASSANDRA FONTANA, ELENA TARSI, IACOPO ZETTI, ANDREA TESTI  
Ecosistemi collettivi. Uno strumento per mappare i servizi ecosistemici di supporto alla partecipazione nell'ambito dell'European Green Deal

201 ANTONIO RACITI  
“Diversità profonde” nella pianificazione per la transizione ecologica: Riflessioni da Gloucester, Massachusetts, USA

206 STEFANO SIMONCINI, LUCA BRIGNONE  
Reti socio-ecologiche per lo sviluppo auto-sostenibile. Evidenze qualitative nel contesto romano

217 SILVIA SIVO  
Fronti d'onda. Conflitto e inclusione tra azioni dal basso e processi istituzionali nella governance dei fronti portuali e costieri urbani

### Abitare, co-abitare, includere

225 VALENTINA CIUFFREDA, ANGELICA NANNI, LUCIANA MASTROLONARDO  
Riabitare i margini: da luoghi di transito a luoghi di inclusione

---

- 231 ENRICO DALLA PIETÀ  
Inclusività e conflitto nello sviluppo di urbanità alternative
- 239 CRISTINA DANISI, DANIELE PAGANO, ANTONELLA SANTORO  
Politiche condivise e progetti sperimentali nel processo “Puglia Regione Universitaria. Studiare e vivere in città accoglienti e sostenibili”
- 250 LUISA FATIGATI, GABRIELLA ESPOSITO DE VITA  
Il progetto InkCamp: processo eco-collaborativo per il disegno del piano urbanistico di Camposano
- 257 ANNA MAROCCO  
Abitare queer come ecologia della cura: nuovi orientamenti per le politiche dell’abitare
- 262 MARILENA PRISCO  
Collaborative Housing for young adults: infrastrutture per l’abitare dei giovani durante e dopo la pandemia attraverso il caso studio delle student housing cooperatives statunitensi
- 268 ANDREA RIGON  
**BEST PAPER** Diversità, giustizia e partecipazione: un approccio intersezionale allo sviluppo urbano in contesti fragili



## Partecipazione, inclusione e gestione dei conflitti nei processi di governo del territorio

### 1 | Un campo di studi articolato: questioni, approcci, innovazioni

Le riflessioni teoriche e le indagini empiriche sulla partecipazione nella pianificazione e nelle politiche urbane e territoriali costituiscono un campo di studi che anche in Italia – negli ultimi anni e in linea con quanto accaduto nel dibattito scientifico e nelle pratiche di ricerca internazionali – si è andato progressivamente articolando intorno a diversi temi, strumenti, attori, processi e scale di governo del territorio. Tale articolazione rende oggi meritevole di disaggregazione la dicotomia *partecipazione istituzionalizzata/mobilizzazione dal basso* (Romano, 1998) che, dagli anni '90 sino ai primi anni 2010, ha rappresentato uno schema interpretativo convincente dei percorsi di coinvolgimento dei cittadini nei processi di trasformazione urbana e di governo del territorio.

Da tempo, infatti, il repertorio delle esperienze non solo ha acquisito una consistenza numerica sempre più significativa, ma si è anche configurato in modo variegato in termini di obiettivi, soggetti coinvolti, forme, modi ed esiti del coinvolgimento. Ricorrere alla locuzione “partecipazione istituzionalizzata” per contrapporre i percorsi partecipativi attivati nell’ambito di politiche e strumenti di piano a quelli di mobilitazione sociale (ric conducendo solo a questi ultimi le forme di attivazione spontanea dei cittadini) non appare perciò più sufficiente a descrivere i processi in modo aderente alla realtà. Diventa indispensabile addentrarsi sia nel campo delle pratiche istituzionalizzate di partecipazione sia in quello delle mobilitazioni sociali, per volgere l’attenzione alle forme emergenti di attivismo civico, alle relazioni – talvolta conflittuali talaltra collaborative – tra le istituzioni e i cittadini che si auto-organizzano, alla capacità delle istituzioni stesse di intercettare e valorizzare esperienze dal basso.

Non si tratta più solo di tener conto di questioni di inclusione/esclusione dei cittadini nei processi decisionali, ma in misura crescente anche di riconoscere la loro capacità di agire, di avviare e portare avanti nuove forme di azione, che, in alcuni casi, vengono riconosciute e supportate da istituzioni capaci di farsi promotrici di politiche fondate sull’azione dal basso. A diversi livelli di governo del territorio (comunitario, nazionale, locale) e in diversi settori di politiche pubbliche (giovanili, culturali, di welfare, ambientali ecc.) stiamo infatti assistendo al moltiplicarsi di iniziative che hanno messo al centro la capacità “creativa” dei cittadini e delle loro associazioni. Tali condizioni sollecitano il governo del territorio a confrontarsi con nuove forme di azione, che hanno origine in ambiti diversi da quelli della pianificazione urbana e territoriale. Le pratiche dal basso innovative possono, infatti,

indipendentemente dalle questioni trattate, essere osservate come strumenti dell'azione territoriale (alla Lascoumes & Le Galès, 2004), da cui partire per interrogarsi sul governo di città e territori. In sostanza, se la dicotomia partecipazione istituzionalizzata/mobilizzazione sociale ha progressivamente perso la sua efficacia interpretativa, a sembrare necessaria è una crescente attenzione alla messa a punto di una cassetta degli attrezzi in grado di supportare l'indagine, la comprensione, l'interpretazione dei processi in corso, al fine di coglierne le implicazioni per gli studi urbani, la pianificazione e il progetto di città e territori.

In questo quadro di riferimento si inseriscono i contributi presentati nella Sessione 7 (*Partecipazione, inclusione e gestione dei conflitti nei processi di governo del territorio*) della XXV Conferenza della SIU. Le esperienze restituite includono azioni materiali e immateriali di tutela e valorizzazione di risorse naturali e culturali, trattano del riuso di edifici, spazi aperti e infrastrutture in abbandono, si concentrano sulla rigenerazione di quartieri urbani deprivati, riservando particolare attenzione all'abitare, ai luoghi e alle reti del welfare, alla pluralità e alla diversità, agli sguardi di genere. Nella Sessione i partecipanti sono stati invitati a interrogarsi sui meccanismi di inclusione/esclusione, sulle conoscenze in gioco, sul ruolo dei pianificatori e su quello dei ricercatori che a queste esperienze hanno spesso preso parte attraverso forme di ricerca-azione.

La grande varietà di iniziative e studi presentati delinea un campo di pratiche più o meno innovative osservabile da diverse prospettive, che chiamano in gioco il rapporto tra azione straordinaria e ordinaria di governo delle trasformazioni urbane e territoriali, nonché la capacità dei processi di partecipazione e attivismo civico di intercettare i temi emergenti in questa fase di transizioni. Tali questioni verranno qui trattate da tre prospettive: dell'azione pubblica, delle pratiche sociali, degli ambiti di intervento intesi come combinazione e intreccio di spazi e questioni sociali, economiche e ambientali. A conclusione, alcune note si propongono di alimentare ulteriormente la discussione.

## **2 | Partecipazione istituzionalizzata e conflitti: quali spazi di confronto e inclusione?**

A una riflessione sulla dimensione istituzionalizzata della partecipazione – e sul suo ruolo di accompagnamento alla costruzione condivisa di piani, politiche e progetti di interesse collettivo – non possono che fare da sfondo considerazioni sul clima politico in cui da tempo, nel nostro paese, le istituzioni si trovano a operare. Non è questo il luogo per una disamina approfondita, appaiono però evidenti sia lo scarto tra un utilizzo pervasivo nel dibattito pubblico di retoriche demagogiche e populiste da parte di partiti privi di grandi visioni del futuro, sia un sempre più frequente arroccamento in sede decisionale su posizioni “ideologiche” espresse in forma assertiva e/o su valutazioni tecnocratiche senza un esplicito mandato politico – due posture

che, a seconda di situazioni e occasioni, spesso si alternano e intersecano. Tali condizioni sono state messe in risalto prima dalle misure emergenziali attuate in risposta alla crisi pandemica, poi dalla costruzione e dall'attuazione in un'ottica efficientista dell'insieme eccezionale di risorse e interventi del Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR), portando a quella che oggi appare come una progressiva riduzione degli spazi dedicati al confronto e alla discussione politica a tutti i livelli istituzionali (Viesti, 2023). Se e come, dove e con chi si diano opportunità concrete per una costruzione democratica e inclusiva delle decisioni attinenti al governo di città e territori sono perciò domande assai attuali e rilevanti.

I contributi presentati nella Sessione pongono l'attenzione su alcune questioni e fattori, che aiutano a connotare, rileggere criticamente ed attualizzare quel campo complesso di relazioni tra *partecipazione, negoziazione e deliberazione* in cui, da decenni, l'azione pubblica è chiamata a muoversi (Forester 1999; Palermo 2022: 208 e ss.): dagli strumenti e dagli organi con cui si costruisce il *setting* di pratiche partecipative variamente intese, ai processi e agli strumenti preposti a mettere in tensione ed eventualmente ricomporre istanze istituzionali e domande dalla società civile, sino a una valutazione della loro efficacia in termini di ricaduta sulle scelte trasformative attuate.

In tale prospettiva, una questione nodale attiene al *radicamento delle pratiche partecipative nell'azione pubblica* e ai *dispositivi* a tal fine messi in campo. Optare per uno stile di governo condiviso che sia continuativo nel tempo comporta non solo la creazione, ma anche la manutenzione periodica e riflessiva di politiche e istituti di decentramento territoriale dove ascoltare e ingaggiare attivamente i cittadini nella costruzione delle decisioni. Ampio è il repertorio delle soluzioni (e dei loro gradi di coinvolgimento della società civile): dalle formule più stabili che si prestano a essere formalizzate nella prassi istituzionale ordinaria (come municipi, comitati di quartiere e di gestione collettiva di servizi pubblici e beni comuni, urban center); a quelle a cui ricorrere "a progetto" e in risposta a richieste dal basso (come tavoli, laboratori, osservatori, patti collaborativi).

L'uso che di tali formule si fa e i soggetti preposti alla loro gestione meritano attenzione. Importante è infatti la relazione con *strumenti di governo e pianificazione* che ne attestino e alimentino il ruolo, recependone e ricomponendone gli input in visioni, strategie e azioni: dai piani urbanistici, ai regolamenti di co-cura e co-gestione di specifici spazi, ai bilanci sociali e partecipativi cui riferire modalità di allocazione e spesa decentrate delle risorse a bilancio.

Non meno rilevante è il ruolo assegnato agli *organismi preposti alla gestione di spazi e occasioni di partecipazione istituzionale*, laddove il recente ingresso sulla scena di soggetti di diritto privato, come le fondazioni controllate dai comuni, si presta a una duplice lettura. Torneremo poi su queste dinamiche, vale però qui la pena di sottolineare come esse possano

essere interpretate, da un lato, come un tentativo di rendere la macchina amministrativa più agile e capace di rispondere celermente a domande di innovazione dal basso, di natura spaziale e gestionale; dall'altro, come un'esternalizzazione di attività partecipative di piccolo cabotaggio, che non impattano su interventi strategici. In termini più generali, il ricorso a meccanismi di delega delle pratiche istituzionali partecipative a soggetti a statuto misto – pubblico e privato – può però essere letto anche come una risposta alle oggettive difficoltà che le amministrazioni pubbliche oggi trovano nel trattare il complicato rapporto *tra questioni di rappresentanza e frammentazione delle istanze sociali*. È questo un dato di fatto di cui tenere conto. Sempre più frequente è infatti l'emergere di movimenti critici, che si mobilitano contro trasformazioni urbane e territoriali (non necessariamente di ampia scala e di valenza generale); trasformazioni che, pur in presenza di azioni partecipative messe in campo dalle istituzioni, sono percepite come calate dall'alto. Se per l'azione pubblica il conflitto è ormai riconosciuto come un ingrediente sostanziale, e la co-progettazione con i cittadini è una sorta di mantra di strategie e finanziamenti di derivazione europea, altrettanto ineludibile è l'assunzione di responsabilità politica su scelte che, soprattutto se di prospettiva, non derivano da una banale ricomposizione di singole posizioni. In tal senso, la debolezza della politica e la tendenza ad assumere atteggiamenti opportunisti e poco lungimiranti spesso concorrono a dare ragione a interessi parziali, di natura privatistica e contingente. La sensazione è, in definitiva, che la valorizzazione in termini concreti di pratiche partecipative comporti un lavoro sempre più arduo. In una società che non è più fatta da uguali (e sempre meno da simili), evidente è la crisi di rappresentanza di quei corpi intermedi (sociali, economici e politici) preposti alla negoziazione tra le istanze di gruppi contrapposti ai quali il dialogo istituzionale si è tradizionalmente rivolto (Pizzorno, 2013). Di conseguenza, forte appare la necessità di costruire nuovi "spazi intermedi", tra istituzioni e società civile, come meglio analizzeremo nel paragrafo successivo.

Anche dal punto di vista istituzionale, di partecipazione oggi sembra infatti sussistere un bisogno crescente, in prima battuta come occasione per fare emergere *conoscenze place-based e site-sensitive*. Molte amministrazioni pubbliche pagano gli impatti della drastica riduzione di competenze e professionalità interne indotta dalla stagione di prolungata austerità che, almeno apparentemente, ci siamo lasciati alle spalle – una cosa è infatti l'immissione ingente di investimenti pubblici, un'altra è la capacità di saperli spendere in tempi rapidi e in maniera efficace. Un aspetto che i contributi alla Sessione mettono in evidenza è proprio il divario tra la profondità delle conoscenze costruite nelle esperienze di partecipazione e attivismo civico e la debolezza delle analisi prodotte dalle istituzioni a supporto di politiche, piani e progetti. È in questo quadro di difficoltà che sempre più spesso entrano in gioco le università attraverso diverse tipologie di attività e posture (dalle iniziative istituzionali di terza missione e *public engagement*,

alla ricerca-azione e all'attivismo, alla creazione di *urban living labs*). La loro assunzione di un ruolo di intermediari e facilitatori di pratiche di dialogo e negoziato tra interessi e istanze di attori politici e sociali presenta tuttavia rischi evidenti, se non altro per la temporaneità delle azioni e risorse che le università sono in grado di mettere a disposizione grazie a progetti sostenuti da specifici finanziamenti, convenzioni con pubbliche amministrazioni di durata limitata, interessi legati a singoli studiosi o gruppi di ricerca. D'altro canto, però, i casi illustrati nella Sessione mostrano come l'*upgrade* da un utilizzo della partecipazione come supporto alla costruzione di una base conoscitiva a quello di spazio di co-progettazione con le istituzioni sia tutt'altro che frequente. *Quale la rilevanza effettiva dei temi e delle dimensioni delle trasformazioni* che i percorsi di partecipazione istituzionalizzata sono chiamati a trattare è quindi una ulteriore e importante chiave di lettura. In altri termini, la domanda è a quale livello delle decisioni tali percorsi si collocano e quale sia la loro presa effettiva. Particolarmente problematico appare lo scenario aperto dai grandi interventi in attuazione del PNRR, dalle loro procedure selettive e centralizzate, laddove tempi serrati, regole rigide e non concordate tra ministeri e attori territoriali male si adattano all'attivazione di processi di dialogo con cittadini e società civile. Tali processi potrebbero incidere sulle progettualità candidate solo nei casi in cui le amministrazioni locali e regionali proponenti siano state in grado di anticipare la costruzione partecipata delle progettualità avanzate. Il condizionale è però d'obbligo: qualsiasi decisione assunta prima dell'uscita dei bandi e dei loro criteri contrattuali potrà essere suscettibile di cambiamenti e riorientamenti. Quello che il PNRR sembra mettere in crisi è perciò proprio la capacità di percorsi partecipativi e pratiche innovative di spendersi su ciò che conta.

### **3 | Pratiche sociali che (talvolta) costruiscono politiche urbane e affrontano questioni di giustizia spaziale**

Negli ultimi anni, alle diverse forme di inclusione nei processi di piano e nelle politiche territoriali da parte di istituzioni che hanno scelto di adottare approcci partecipativi e, più raramente, anche di promuovere azioni di co-progettazione (spesso su impulso di direttive e linee guida o per cogliere opportunità di finanziamento comunitarie, nazionali, regionali), si sono progressivamente affiancate esperienze che hanno preso le mosse da azioni formali e informali di cittadini e loro associazioni. Attraverso pratiche di attivismo civico sono state portate avanti, in modo auto-organizzato, iniziative di diversa natura, che spesso hanno avuto esiti significativi in termini di produzione di servizi e talvolta sono riuscite a superare i confini dell'azione puntuale e circoscritta, giungendo ad attivare più ampi processi di rigenerazione urbana tesi a migliorare la qualità della vita delle persone. Tali iniziative sono state inquadrare attraverso vari frame teorici, tra cui, in particolare quello dell'innovazione sociale. Frank Moulaert e altri (2010)

considerano l'innovazione sociale in ambito urbano come un concetto caratterizzato da tre elementi fondamentali: soddisfazione di bisogni non intercettati da stato e mercato; cambiamento nelle relazioni sociali e di potere ai fini di una governance più inclusiva; *empowerment* delle comunità locali in termini di aumento della capacità socio-politica e di accesso alle risorse.

Tuttavia, in un contesto di crescenti disuguaglianze come quello attuale spesso, paradossalmente, i movimenti di innovazione sociale non nascono nei quartieri più svantaggiati, dove sarebbero più necessari e dove si potrebbe ipotizzare di incontrarli (Nel.lo, 2016). Questa osservazione induce a riflettere sul ruolo che le pratiche di innovazione sociale possono giocare nel più generale contesto delle politiche urbane e territoriali. In particolare, la domanda è quale contributo esse possano offrire in relazione agli obiettivi di riduzione delle disuguaglianze che prendono forma, a livello urbano, nei quartieri deprivati e, a livello regionale, attraverso crescenti squilibri e divari socioeconomici e culturali. Sebbene – in connessione con l'evoluzione delle azioni integrate di sviluppo locale – il territorio venga riconosciuto come una dimensione rilevante delle pratiche di innovazione sociale, questo tipo di esperienze rischia infatti: da un lato, di alimentare una politica orientata a soluzioni pragmatiche, che trascura quadri coerenti e unitari su grandi problemi; dall'altro, di aprire spazi riservati unicamente a poche minoranze creative, rivelandosi non in grado di rispondere a più ampie domande sociali e di trattare questioni strutturali di equità.

In questa prospettiva, è utile soffermare l'attenzione sugli *spazi intermedi*, materiali e immateriali, per l'interazione tra cittadini e istituzioni; in alcuni casi essi sono strutturati come *organizzazioni intermedie*, di diversa natura giuridica, caratterizzate da inediti intrecci tra dimensione pubblica e privata. Facendo riferimento alla recente letteratura sulla pianificazione strategica in situazioni conflittuali, tali spazi possono essere interpretati come *trading zone(s)* (Balducci & Mantysalo, 2013): ambiti di interazione tra attori che non condividono gli stessi valori e obiettivi, ma che riescono comunque ad interagire anche restando su posizioni differenti. Si tratta di una interpretazione che ha le sue radici nel dibattito sulla pianificazione collaborativa, in particolare nelle riflessioni che sottolineano come spesso le persone condividano gli spazi fisici in cui abitano e svolgono le proprie attività, insieme alla comune preoccupazione per lo sviluppo di tali luoghi, nonostante le loro diverse «direttive morali» (Healey, 1997: 124).

Tuttavia, sebbene gli spazi intermedi aprano opportunità, essi non sempre sono in grado di costruire linguaggi comuni e di innovare nel concreto i processi di trasformazione territoriale. Non solo da parte delle istituzioni è necessario “abbassare la soglia” per consentire una più ampia espressione delle capacità di azione di cittadini e associazioni, ma da parte degli stessi cittadini è importante riconoscere e imparare a gestire le regole procedurali e a confrontarsi con il carattere tutt'altro che monolitico delle istituzioni

pubbliche, così da muoversi in modo creativo tra le opportunità di azione che via via si aprono.

In definitiva, gli spazi intermedi potrebbero consentire alle pratiche urbane innovative di non rimanere relegate in ambiti speciali, rafforzando il debole rapporto di connessione con l'azione ordinaria delle istituzioni. Quando però le innovazioni restano in spazi angusti (talvolta patinati) che non trattano questioni centrali per le trasformazioni urbane, esse finiscono per fare da corredo e implicitamente legittimare il mantenimento/rafforzamento di politiche neoliberali. Nell'attuale scenario sociale e politico, caratterizzato da disuguaglianze crescenti e da forme di governo in cui la democrazia subisce una progressiva erosione, tali circostanze si rivelano particolarmente critiche, sollecitando una lettura più specifica e attenta sia degli spazi in cui pratiche di partecipazione e attivazione dal basso si manifestano, sia dei loro punti di forza e debolezza.

#### **4 | Partecipazione e attivazione dal basso: luoghi e pratiche in transizione**

Nei contributi discussi nella Sessione, la consapevolezza di trovarsi immersi in una fase di difficili e profonde transizioni (economiche, sociali, climatiche e ambientali), insieme all'urgenza di individuare soluzioni per affrontarle, emergono come i motori di un quadro articolato di pratiche di attivazione dal basso e di azioni istituzionali tese a riconoscerle e abilitarle. Soffermare l'attenzione su alcuni temi emersi e sui campi spaziali e operativi implicati, costruirne una prima parziale mappatura, sono mosse che aiutano a ragionare: su difficoltà e carenze delle risposte oggi offerte dall'azione pubblica a bisogni sempre più urgenti e plurali; sugli input a ripensare luoghi e modi dell'agire politico e amministrativo offerti da prospettive e nicchie di innovazione; ma anche sui limiti di simili esperienze a fronte di questioni ampie e complesse non semplicisticamente delegabili a iniziative sporadiche – siano esse autopromosse e/o sostenute dalle istituzioni.

Nello specifico, la discussione si è concentrata su tre famiglie di spazi e pratiche in transizione. Quella di seguito riportata è, tuttavia, una distinzione strumentale: nelle esperienze essa si delinea come sfumata, sollevando questioni più generali e comuni.

**Abitare, cura e sguardi di genere.** Di frequente assistiamo all'emergere di pratiche co-produttive, in cui il capitale sociale offerto dai cittadini si fa risorsa nella progettazione e fornitura di attrezzature e servizi che ampliano il campo tradizionalmente coperto dalle politiche del welfare, al fine di generare condizioni più inclusive di benessere. In alcuni casi tali pratiche arrivano a stabilire condizioni di dialogo e collaborazione con le amministrazioni, spesso tuttavia all'interno di percorsi permeati da finalità di efficienza della macchina pubblica e del suo operare routinario. Sussistono però anche pratiche che, muovendosi su piani di autonomia rispetto a quelle istituzionali, e in virtù di una stretta connessione a narrazioni e domande

sociali non ancora ascoltate e trattate, aprono scenari per ripensare i servizi stessi, i loro frame operativi e politico-valoriali.

È in quest'ultima prospettiva che si inquadra il confronto sviluppato nella Sessione sul tema delle politiche e degli spazi dell'abitare, sul ruolo che alcune pratiche definibili come para- o extra-istituzionali rivestono nel fare emergere nuovi bisogni nei settori della casa e della sua *affordability*. Di particolare interesse risultano alcune esperienze di matrice cooperativistica e di co-abitazione che, anche collocandosi all'interno di dinamiche di mercato, reinterpretano i rapporti tra proprietari e affittuari. Costruendo reti di soggetti, spazi di negoziazione tra istanze di valorizzazione di patrimoni immobiliari e domande di accesso alla locazione, esse mostrano come dalla collaborazione nella gestione di alloggi, servizi di accompagnamento, assistenziali e per la socializzazione possano derivare risposte inedite. Risposte che possono essere estese dai destinatari direttamente individuati (come, ad esempio, giovani, studenti, comunità di persone LGBTQ+) ad altre forme di fragilità e mix di individui e gruppi, dalla riqualificazione di singoli luoghi all'attivazione di processi di rigenerazione di più ampi settori urbani mirati a contrastare l'insorgere di processi di gentrificazione ed espulsione. La necessità di uscire dalle prospettive "mono-target" – improntate a criteri reddituali e di vulnerabilità socio-economica – che ancora connotano l'azione pubblica è forse l'input che con più forza emerge dai tanti interventi presentati sui temi del welfare. È questa infatti un'istanza ribadita quando si agisce in aree interne e marginalizzate, con l'obiettivo di contrapporre alle dinamiche di abbandono la costruzione di reti di accoglienza (abitativa, lavorativa e comunitaria) di popolazioni migranti; nelle esperienze che operano all'interno di quartieri e contesti deprivati, cercando di affrontare in maniera sinergica le molte dimensioni della povertà e del disagio presenti; o, ancora, nei casi in cui uno sguardo di genere è applicato al progetto di città e di territori. L'appello ricorrente è ad assumere una prospettiva intersezionale, in cui il diritto all'abitare si allarghi dalla casa agli spazi di relazione e ai servizi. Lo sguardo si riorienta così, dalle singole fragilità (per quanto specifiche e importanti nelle loro connotazioni), alle mutue e complesse interconnessioni tra condizioni di disuguaglianza sociale, economica, di genere e generazionali, tra persone e spazi materiali in cui tanti e diversi tempi e traiettorie di vita hanno luogo. L'intento è di riannodarne i fili, per costruire in forma condivisa – con futuri destinatari e utenti – nuove infrastrutture abilitanti (educative, della socialità, imprenditoriali, di cura).

**Rigenerazioni, riusi e inclusioni.** I processi di dibattito collettivo e di rigenerazione dal basso possono svolgere un importante ruolo di riconnessione tra politiche pubbliche e "politiche del quotidiano", esplorando, anticipando e mettendo alla prova soluzioni altre rispetto a quelle dettate da dinamiche di trasformazione oggi in crisi. Il riferimento è a soluzioni capaci di trasformare i vincoli economici, spaziali e funzionali che spesso riducono



la capacità di intervento di attori pubblici e privati in opportunità per co-generare nuovi usi, ibridi ed evolutivi. Relativamente a questa famiglia di luoghi e pratiche emergono però diverse problematiche.

A fronte dell'impatto in termini di coinvolgimento e sensibilizzazione su temi rilevanti (come ad esempio crisi climatica, mobilità sostenibile, gestione di spazi collettivi), l'attivazione – da parte delle istituzioni locali – di laboratori civici, bandi e call aperti ai cittadini per raccogliere e finanziare progetti di riuso e gestione di luoghi degradati solleva la questione di quanto le proposte supportate e attuate vengano effettivamente capitalizzate dall'operare *mainstream*, alimentandone una revisione critica. Frequente è infatti la loro traduzione in interventi di natura temporanea, tattica e strumentale, volti a risolvere problemi e conflitti puntuali, o a trattare tematiche marginali rispetto a quelle affrontate da altre scelte autonomamente prese dall'amministrazione. Lo spazio dedicato alla dimensione partecipativa, all'interazione e all'innovazione sociale, risulta spesso circoscritto all'interno dei tempi contingenti dalle procedure, limitato da formule gestionali e regolamentari già in essere.

La discussione sviluppata durante la Sessione ha inoltre messo in evidenza i rischi di un uso ridotto dei percorsi di riappropriazione e rigenerazione direttamente promossi dai cittadini in spazi dimenticati dall'intervento pubblico. Se infatti nei casi più maturi e strutturati tali percorsi mostrano externalità positive – la capacità di generare economie locali, di coinvolgere componenti della società tradizionalmente escluse dai processi decisionali, di contribuire alla costruzione di forme di sviluppo locale sostenibile e integrato – il terreno in cui queste pratiche si muovono è ambiguo. Da un lato, il loro ingaggio può delineare forme di sussidiarietà che aiutano a colmare le carenze delle politiche istituzionali. Dall'altro, se confinate in piccoli spazi, tali iniziative rischiano di legittimare un ulteriore arretramento dell'azione pubblica se non – addirittura e paradossalmente – il tranquillo perpetuarsi nella prassi ordinaria di politiche neoliberali.

**Ecologie, paesaggi e mobilitazioni.** Un terzo insieme di esperienze riguarda infine la costruzione dal basso di progettualità e forme di “insorgenza” mirate alla gestione e alla tutela di risorse ecologiche e sociali in contesti *in-between*, lasciati scoperti o relegati in posizione marginale rispetto ai tanti perimetri, attori pubblici e temi trattati da politiche e strumenti di governo e pianificazione territoriale di scala vasta e locale, di natura settoriale e generale.

È questo il caso, ad esempio delle esperienze di attivazione e cooperazione di reti civiche nell'ambito di percorsi volontaristici come quelli dei contratti di fiume; di osservatori locali ed ecomusei all'interno di riserve ambientali; dell'avvio di distretti di economie locali e solidali che, proponendo modelli di produzione e consumo alternativi a quello dominante, offrono prospettive per ri-territorializzare i sistemi del cibo. È però anche il caso di campi di azione

che, proprio per la complessità tecnica e la scala degli interventi pubblici e privati implicati, stentano a essere affrontati da forme di attivazione dal basso che vadano oltre gli apporti conoscitivi o la dimensione antagonistica; il riferimento è alla crescente attenzione per gli spazi costieri di interfaccia tra terra e mare, per politiche estensive di riforestazione urbana e, più in generale, per la costruzione di servizi ecosistemici.

Trattasi di esperienze molto eterogenee, di volta in volta alimentate dalla consapevolezza dei rischi indotti da dinamiche di degrado ambientale, dagli impatti connessi al cambiamento climatico, dalla rivendicazione a un uso collettivo di spazi pubblici privatizzati (come gli arenili). Alcuni tratti comuni possono però essere riconosciuti: la mobilitazione su questioni strategiche e di prospettiva e il fuoco su contesti vulnerabili, in cui coesistono, in maniera conflittuale, diversi usi e interessi sociali ed economici. Conflitti che se trattati dalle politiche pubbliche in un'ottica meramente redistributiva e compensativa, senza un coinvolgimento attivo delle comunità locali, rischiano di generare divari e situazioni di *ecological injustice* in cui, in maniera inefficace e talvolta controproducente, le istanze di transizione ecologica si trovano contrapposte a quelle di giustizia sociale.

È in tale prospettiva che esperienze di attivazione dal basso acquistano importanza. Queste pratiche concorrono infatti a delineare reti di soggetti, forme di presidio collettivo su temi e spazi che contano, campi di possibile collaborazione con e tra istituzioni di diverso livello, fornendo all'azione pubblica occasioni per uscire da trattazioni settoriali di problemi e opportunità e per ricostruire un contatto diretto con popolazioni e territori. Come anche nelle esperienze precedenti, la tenuta nel tempo di simili pratiche necessariamente dipende però da una pronta risposta degli attori pubblici in termini di sostegno concreto alla collaborazione – dall'adesione formale a reti e patti, alla messa a disposizione di strumenti e risorse finanziarie per l'attuazione e la gestione delle progettualità, al supporto alla costruzione di network multi-attoriali che ne garantiscano la sostenibilità nel tempo. Senza tale sostegno, scarsa appare infatti la durabilità di simili iniziative: la traiettoria più probabile è quella di una progressiva disillusione e dispersione di energie e proposte.

## **5 | In conclusione**

I contributi presentati alla Sessione e la discussione che essi hanno contribuito ad alimentare delineano una pluralità di tematiche, osservabili da diversi punti di vista. In aggiunta a quelle già tratteggiate, due ulteriori ci sembrano aprire questioni importanti su cui è necessario continuare a ragionare. Non si tratta di questioni in sé concettualmente nuove: la loro relativa originalità si deve però, da un lato, a un prepotente ingresso sulla scena di dispositivi tecnologici, dall'altro, alle condizioni operative dell'azione pubblica.

Come il dibattito disciplinare sottolinea da tempo, non si può parlare di

percorsi di partecipazione istituzionalizzata senza una riflessione sulla loro effettiva inclusività: sulle modalità di ingaggio della società civile, sulla natura dei *tools* utilizzati per la loro implementazione e sulle relazioni tra conoscenze e ruoli degli attori che essi sottendono. In tal senso, desta preoccupazione il sempre più frequente ricorso – nelle pratiche di governo del territorio così come in quelle della ricerca – a dispositivi tecnologici di rilevazione di esigenze e proposte, talvolta senza un’adeguata problematizzazione delle tante implicazioni che tale scelta comporta. In primis, gli effetti connessi al passaggio dal confronto in presenza a modalità di ascolto mediate, da una dimensione relazionale “collettiva” ad una a distanza e “connettiva” (Serres, 2010). Un passaggio in cui gli aspetti tecnologici e strumentali assumono un peso prevalente, a discapito della costruzione di percorsi di partecipazione articolati in rapporto alla varietà di attori da intercettare; in cui la mera sequenza e sommatoria di occasioni di consultazione in larga parte indiretta si dà come un preoccupante sostituto di processi di *co-learning* tra istituzioni e cittadini e tra cittadini stessi; in cui l’organizzazione di pratiche di partecipazione perde la valenza di occasione di *problem setting* collaborativo e condiviso, laddove ruoli e competenze degli attori coinvolti non interagiscono costruttivamente, e alcuni soggetti sociali rischiano di essere esclusi se non altro dalle soglie di accesso alle tecnologie utilizzate. Le modalità con cui i processi di partecipazione istituzionalizzata hanno luogo non sono neutre. Il crescente peso assegnato ad «approcci tecnocratici» può essere in sostanza letto come «l’altra faccia della depoliticizzazione delle pratiche di programmazione e pianificazione», come il portato di un «crescente sospetto nei confronti dell’interazione e a maggior ragione del conflitto sociale», come una «mancanza di cura» del dibattito collettivo e di «un’attenzione per le forme di *impairment* che impediscono agli attori più deboli di svolgere un ruolo attivo» (Pasqui, 2022: 39, 157). Come supportare il passaggio dalle nicchie di innovazione a un rinnovato *mainstream* dell’azione pubblica è una seconda questione rilevante. In altri termini, il tema è come e a quali condizioni l’azione dal basso possa stimolare apprendimento istituzionale, così da garantire durabilità e sostenibilità nel tempo di processi co-generativi e della loro efficacia sociale (Minervini, 2016; Vito, 2018). Processi capaci di “scalare” dalle lezioni che occasioni, azioni e luoghi “di eccezione” hanno permesso di apprendere, alle dimensioni di un operare ordinario e di interesse collettivo allargato. In questo mantenendo sia la spinta a una continua innovazione e capacitazione di soggetti finora esclusi dalle decisioni pubbliche, sia la tensione verso un approccio intersezionale a bisogni e soluzioni. In tale prospettiva, l’attenzione rivolta a organismi e spazi intermedi – la già richiamata costruzione di *trading zone(s)* – è una possibile risposta al continuo e incerto mutare delle condizioni di contesto e di processo, dei quadri territoriali e politici, in cui le istituzioni oggi si trovano a definire decisioni e interventi. Senza luoghi di continua discussione e condivisione di problemi e opportunità l’incertezza tende infatti a essere

interpretata come inaffidabilità della risposta pubblica, con il rischio di sempre più forti e reciproci irrigidimenti di posizioni da parte di istituzioni e cittadini.

Chi possa e debba fare il primo passo di riavvicinamento è una domanda che mal si presta a risposte univoche e pacificanti. Senz'altro, proprio per la debolezza intrinseca di molte iniziative di mobilitazione, occorre essere consapevoli del potere abilitante e disabilitante in capo all'azione pubblica. La città può farsi da sé (Cellamare, 2019) – e di fatto in molti casi già lo fa – ma fino a un certo punto. Tuttavia, la partita non può essere giocata unicamente nella sfera delle *policies* e delle strutture organizzative chiamate ad implementarle, anche intercettando e supportando l'azione dal basso. Al fine di incidere sull'agire pubblico ordinario appare necessario il passaggio dalla sfera delle politiche a quella della politica.

### Riferimenti bibliografici

- Balducci A., Mäntysalo R. (a cura di) (2013), *Urban Planning as a Trading Zone*, Springer, Dordrecht.
- Cellamare C. (2019), *Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*, Donzelli, Roma.
- Forester J. (1999), *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, The MIT Press, Cambridge (MA).
- Healey P. (1997), *Making better places*, Palgrave, Londra.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Sciences Po-Les Presses, Parigi.
- Minervini G. (2016), *La politica generativa. Pratiche di comunità nel laboratorio Puglia*, Carocci, Roma.
- Moulaert F., Swyngedouw E., Martibelli F. Gonzalez S. (eds.) (2010), *Can Neighbourhoods Save the City? Community development and social innovation*, Abingdon, Routledge.
- Nel.lo, O. (2016), *La città in movimento*, Edicampus, Roma.
- Palermo P.C. (2022), *Il futuro dell'urbanistica post-riformista*, Carocci, Roma.
- Pasqui G. (2022), *Gli irregolari. Suggestioni da Ivan Illich, Albert Hirschman e Charles Lindblom per la pianificazione a venire*, FrancoAngeli, Milano.
- Pizzorno A. (2013), "Competenza e maggioranza nel processo di decisione", in C. Bianchetti, A. Balducci (a cura di), *Competenza e rappresentanza*, Donzelli, Roma, pp. 17-33.
- Romano I. (1998), L'azione partecipata tra retorica e sorpresa, in G. Pasqui (a cura di), *La costruzione del 'locale' nelle politiche pubbliche del territorio*, DAEST-Collana ricerca n. 23, Venezia, pp. 104-132.
- Serres M. (2010), *Tempo di crisi*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Viesti G. (2023), *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, Donzelli, Roma.
- Vino A. (2018), *L'attuazione delle politiche pubbliche. Dalla decisione politica all'efficacia sociale*, Carocci, Roma.