

Vitalità dell'azione sociale e istituzioni di governo del territorio

Angela Barbanente

1. Azione sociale e istituzioni fra contrapposizione, consenso e asimmetria

Il settimo capitolo del volume *Il principio territoriale*, intitolato “La democrazia dei luoghi: soggettività collettive in azione verso l'autogoverno comunitario”, è dedicato a rappresentare “i soggetti della cittadinanza attiva, i conflitti socio-territoriali e i progetti alternativi in atto, che possono costituire le energie sociali della trasformazione verso un futuro eco-territorialista” (MAGNAGHI 2020, 36). Questo, nella visione di Alberto Magnaghi, richiede la costruzione “dal basso” di “regole, comportamenti, cultura e tecniche ecologiche dell'abitare e del produrre che, attraverso una crescita della ‘coscienza di luogo’, restituiscano agli abitanti la capacità di riproduzione dei propri ambienti di vita e di autogoverno socio-economico (principio territoriale)” (ivi, 15). Con l'intento di affrontare le obiezioni di chi considera tale prospettiva utopica, Magnaghi evidenzia come i mondi locali di produzione in grado di stabilire relazioni sinergiche con la natura esistano davvero e operino in modo crescente per la ricostruzione quotidiana del territorio degli abitanti, e come sia in costante aumento l'attivazione di strumenti di democrazia partecipativa in cui si praticano forme contrattuali e pattizie per affrontare il governo del territorio come bene comune. Egli poi osserva che, ciononostante, permane una radicale sproporzione e asimmetria, culturale e politica, fra la “vitalità dell'azione sociale” che anima i territori e le “politiche istituzionali”, che generalmente la ignorano o la strumentalizzano.

Questa asimmetria preoccupa Magnaghi perché “moltiplica le difficoltà presenti per concretizzare gli orizzonti di nuova civilizzazione che vanno emergendo nelle pratiche di democrazia dei luoghi e di autogoverno comunitario” (ivi, 234). Ma vi è di più. Tale preoccupazione rispecchia la profonda consapevolezza delle disastrose conseguenze che possono derivare dalla contrapposizione tra istituzioni e movimenti. Una contrapposizione che, come sostiene Esposito (2021), si è affermata nei decenni '60 e '70 del Novecento, quando queste due polarità, apparentemente inconciliabili, si ponevano l'una in contrasto radicale con l'altra: le istituzioni, chiuse in sé stesse e incapaci di parlare al mondo sociale, riproponevano un modello conservativo rigido, refrattario a ogni trasformazione; sul fronte opposto, un proliferare di movimenti anti-istituzionali e di protesta mostravano tutta la loro incapacità di formare un fronte politicamente incisivo. La compresenza di innovazione e conservazione, intrinseca al concetto di istituzione, si rompeva così nel contrasto frontale fra polarità alternative mancanti di qualsivoglia disposizione al dialogo. Il chiuso arroccamento delle istituzioni da un lato, e il rigetto delle istituzioni dall'altro, sono le due strade senza uscita che portano “a un processo di incancrenimento e di violenza diffusa, che fa sì che i gruppi armati ‘spontanei’ crescano e alimentino la formazione di gruppi armati organizzati”, come lo stesso Magnaghi afferma in un'intervista del 2001.¹

¹ L'intervista (MAGNAGHI 2002), pubblicata per la prima volta nel cdallegato a BORIO ET AL. 2002 e ripubblicato in BORIO ET AL. 2005,

Magnaghi ha vissuto quei decenni in modo straordinariamente intenso, sperimentando fra la fine dei '70 e i primi '80 anche la durezza e la valenza oppressiva del carcere, 'istituzione totale', chiusa e isolata dalla società. Nel capitolo "I carcerati plasmano l'istituzione" del suo bellissimo libro *Un'idea di libertà*, egli descrive i diversi percorsi di "allontanamento dalla barriera" della struttura repressiva, praticati per evitare di essere piegati al modello dell'istituzione carceraria, e la forma dei rapporti interni fra detenuti e istituzione plasmati sul lungo periodo dai comportamenti dominanti dei detenuti (MAGNAGHI 2014). Riferendosi invece ai movimenti, nel capitolo intitolato "Suggerimenti comunitarie", offre una chiave di lettura che sfida proprio la concezione che oppone l'immobilismo delle istituzioni al dinamismo dei movimenti:²

Occorre forse smettere di pensare al 'movimento' come a un qualcosa che inevitabilmente, etimologicamente, si muove, per esistere, in contrapposizione a ciò che è conservazione istituzionale del presente, immobilità.

In tempi di velocificazione dell'informazione, di simulazione elettronica accelerata dello spazio e del tempo, ciò che si 'muove' per eccellenza è il comando astratto e il suo armamentario di codici: un dominio ambulante, un vorticoso trascinare, spostare, far polveri di segnali, vortici di informazione, trombe d'aria di eventi, polluzioni di spettacolarità, nel tentativo di risucchiare e trascinare con sé qualcosa che resiste, che non si lascia lambire, che, affermandosi, frena il movimento.

Mi sembra perciò che le domande poste siano un poco ansiose: troppo protese a ricercare, nei nuovi movimenti, la loro esteriorità agente contrattuale, ovvero ciò che è catalogabile come moto, organizzazione, conflitto, e non piuttosto a raccogliere ed estendere ciò che si sedimenta come autoriconoscimento,

come forma di esistenza autodeterminata, come autoprogettazione, come percorsi di separazione e diversificazione, oltre lo spaziotempo del dominio. Interpretati da questo punto di vista, i percorsi, le 'oscillazioni', i 'movimenti', possono essere immaginati a rovescio: 'sedimenti' (MAGNAGHI 1982, 19).

Se poi si volge lo sguardo alle pratiche più recenti di governo e trasformazione del territorio, è facile osservare come gli strumenti contrattuali e pattizi assumano finalità e forme diverse e coinvolgano segmenti diversi sia delle istituzioni pubbliche sia della società, spesso non comunicanti fra loro. Da un lato, le pratiche istituzionalizzate, fatte di norme, piani, progetti, regole, procedure, coinvolgono tecnici e politici ed escludono i movimenti e la più vasta società. In questa sfera, strumenti variamente definiti negoziali, contrattuali, consensuali,³ utilizzano moduli procedurali che si collocano in uno spazio intermedio tra l'esercizio del potere pubblico e la capacità negoziale. In Italia, questi strumenti hanno aperto la strada a una flessibilità delle disposizioni urbanistiche che, ben lungi dall'offrire spazi ai nuovi bisogni di autodeterminazione sociale, è ampiamente sfociata nella perdita delle prerogative di indirizzo strategico della pianificazione pubblica. La crisi della finanza locale, con la conseguente difficoltà di garantire il finanziamento di opere di urbanizzazione e servizi, ha indotto i Comuni a utilizzare in misura crescente le pratiche negoziali per realizzare 'scambi' con i privati. Scambi spesso ineguali per colpevole inerzia o incapacità di difendere adeguatamente l'interesse pubblico mediante la 'ri-cattura' dei plusvalori fondiari e immobiliari conseguenti alle operazioni di trasformazione urbanistica (CAMAGNI 2008).

La stessa pianificazione comunicativa, collaborativa, deliberativa, concepita in opposizione al modello tecnocratico, calato dall'alto, della pianificazione razional-comprensiva, e divenuta *mainstream* nelle teorie della pianificazione di matrice anglo-americana a cavallo fra XX e XXI secolo, è andata progressivamente orientandosi verso la costruzione del consenso sulle decisioni di pianificazione.

è stata riproposta nel *dossier* che la rivista *Machina* ha dedicato alla memoria di Magnaghi il 3 Ottobre 2023: <<https://www.machina-deriveapprodi.com/post/intervista-ad-alberto-magnaghi>> (9/2024).

² Il capitolo ripropone le risposte di Magnaghi (1982), pubblicate in *Alfabeta* (vol. 35, pp. 19-20: <http://www.bibliotecaginobianco.it/flip/ALFAB/ALFAB04-3500/18/>>), alle domande – incentrate proprio sulle istituzioni – pubblicate nel numero precedente della stessa rivista (vol. 34, p. 21: <<https://www.bibliotecaginobianco.it/flip/ALFAB/ALFAB04-3400/20/>>). Per tutti i siti web citati, la data di ultima visita è 7/2025.

³ Con riferimento a questa sfera, mi limito a segnalare il contributo di Gaeta (2021) che, pur argomentando a favore dell'urbanistica praticata in una forma contrattuale, non risparmia critiche circostanziate al modo in cui strumenti e procedure negoziali sono stati introdotti in Italia.

Intendendo il conflitto e le differenze come “ferite da curare” (PURCELL 2009, 152), essa ha finito per favorire la chiusura consensuale dei processi partecipativi (HILLIER 2003), per escludere gli attori che solitamente non hanno voce nelle arene decisionali, e favorire e legittimare quella mescolanza di politiche *laissez-faire* e *aidez-faire* che ha caratterizzato il consolidamento e la diffusione del neoliberalismo (PURCELL 2009), andando così ben oltre gli intenti di chi aveva teorizzato tale approccio alla pianificazione (ad esempio HEALEY 1997; INNES 1996; FORESTER 1999).

L'altra sfera di azione ha come protagonisti quei tanti abitanti-produttori che “hanno iniziato a ricostruirsi in autonomia i propri ambienti di vita e di lavoro, in un brulichio incessante di separazioni, rilocalizzazioni, riappropriazioni, aggregazioni comunitarie” (MAGNAGHI 2020, 18-19). Il loro rapporto con le istituzioni di governo del territorio varia ampiamente e può evolvere nel tempo: da posizioni conflittuali e antagonistiche a forme di cooperazione, coprogettazione e cogestione.⁴ Un tratto che distingue tali iniziative è, da un lato, il carattere frammentato, episodico e precario, dall'altro, il perenne rischio di essere ‘catturate’ dal potere costituito, con la conseguente riduzione della loro portata trasformativa. In questa sfera, gli strumenti pattizi prevedono la partecipazione di diversi attori e assumono una varietà di funzioni, essenziali per la riappropriazione collettiva del patrimonio di beni comuni: funzioni di condivisione e diffusione di informazioni, mobilitazione di saperi e sviluppo di capacità, valorizzazione di pratiche sociali innovative, costruzione di scenari di trasformazione, coordinamento delle azioni e assunzione di impegni e responsabilità di cura, e altre ancora a seconda dei contesti e delle situazioni locali.

⁴ La letteratura su questi temi è amplissima. Qui mi limito a citare i volumi curati da Gisotti e Rossi (2020) e da Baratti, Barbanente e Marzocca (2020) concernenti le esperienze e i temi affrontati nel Convegno “La democrazia dei luoghi”, organizzato a Castel del Monte nel Novembre 2018 dalla Società dei Territorialisti/e: <<https://www.societadeiterritorialisti.it/2019/07/06/materiali-convegno-castel-del-monte/>>.

2. Ripensare le istituzioni per affermare nuovi modi di abitare il territorio

Come affrontare il problema della sproporzione fra vitalità dell'azione sociale e politiche istituzionali, che tanto preoccupa Magnaghi? Proviamo innanzitutto a cambiare prospettiva, sottraendo il significato del termine *istituzioni* al predominio del linguaggio giuridico, e in particolare di quello del diritto pubblico e amministrativo che le fa coincidere con le istituzioni statali (DONOLO 1997). Se, piuttosto che fare riferimento alla sfera amministrativa, ci si riferisce alla sfera cognitivo-normativa, le istituzioni sono aggregati sociali “che fissano ciò che nel bene e nel male abbiamo in comune. [...] Come tali [...] sono il patrimonio di intelligenza collettiva di cui una società dispone per definire e trattare beni e problemi comuni” (DE LEONARDIS 2001, 151). Le interazioni sociali che si sviluppano in tali aggregati sono strutturate, i comportamenti tra i partecipanti consolidati e condivisi, fondati su abitudini e routine. Per questo le istituzioni sono dotate di una qualche stabilità o almeno un qualche grado di prevedibilità. Tuttavia, gli stessi partecipanti sviluppano anche capacità di rielaborazione e cambiamento. D'altro canto, in quanto esse stesse beni comuni (DONOLO 1997), come tutti i beni comuni sono esposte al rischio di degrado.

Questo modo di intendere le istituzioni permette di coglierne i ruoli sociali e l'intensità delle interazioni, anche conflittuali, che le definiscono e le trasformano (ESPOSITO 2020). Certo, non si può ignorare che le organizzazioni pubbliche di governo, quali forme di potere istituite, mostrano vischiosità e difficoltà di cambiamento, sono soggette a modelli di dipendenza dal percorso, tendono a conservare nel tempo norme consolidate e a frenare processi di azione collettiva con finalità trasformative. Non c'è dubbio che l'asimmetria rilevata da Magnaghi dipenda largamente da questo. Ma le istituzioni sono pure mondi vitali e, come tutti gli aggregati umani, sono caratterizzate da complessità ed eterogeneità, hanno capacità di innovazione, sperimentazione, apprendimento (DE LEONARDIS 2001).

L'attivazione di strumenti pattizi, nei contributi scientifici di Magnaghi e nel suo lavoro 'sul campo', mira proprio a superare quella contrapposizione fra istituzioni conservative e pratiche antistituzionali, tendenti a rafforzarsi a vicenda, che inibisce l'innovazione sociale. Una contrapposizione che, nel periodo della storia italiana prima richiamato, vissuto anche in modo doloroso da Magnaghi, ha decretato il predominio dell'istituto sull'istituente, bloccando ogni dialettica politica di rinnovamento (ESPOSITO 2021). La concezione degli strumenti pattizi proposta da Magnaghi, diversamente dal modello dell'urbanistica consensuale, proprio perché orientata a innescare un processo istituente, ossia il cambiamento di ciò che è già istituito, non porta necessariamente all'alleggerimento del conflitto. Può anche produrre l'approfondimento del conflitto tra l'istituto e l'istituente: tra la pesante sostanza dell'ordinamento e il margine sociale che dissente, diverge, si ribella alle regole, ma allo stesso tempo esprime il bisogno di nuove regole (DONOLO 2017). D'altra parte, l'innesto del nuovo all'interno di una dimensione già istituita "implica una continua tensione tra interno ed esterno, fra mondi dell'azione sociale e mondi dell'istituzione" (ESPOSITO 2021, 19).

3. Patti fra diversi per sperimentare nuove pratiche nella pianificazione del territorio

L'approccio di Magnaghi alla pianificazione del territorio comporta un ribaltamento del processo decisionale. Questo procede, con la mobilitazione locale, dal territorio alle istituzioni, prevedendo l'integrazione in forma pattizia degli interessi di diversi soggetti sociali su obiettivi di cura e valorizzazione del territorio come bene comune e la promozione di progetti volti a condizionare 'dal basso' politiche pubbliche e finanziamenti settoriali (MAGNAGHI 2020). Con grande capacità di coniugare teoria e pratica, ricerca e azione,⁵ su questo ribaltamento Magnaghi ha incentrato, quale coordinatore scientifico del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR) della Puglia,⁶

quella che egli stesso ha definito "la via pugliese alla pianificazione del paesaggio" (MAGNAGHI 2011a).

Una parte rilevante del suo impegno nel processo di formazione del Piano è stata dedicata a dare impulso a nuove forme di relazione tra le istituzioni di governo pubblico e l'azione sociale. Con l'intento di superare "la lontananza istituzionale, un poco minacciosa e burocratica, che caratterizza l'elaborazione tradizionale dei piani" (REGIONE PUGLIA 2015, 29) e la contrapposizione, particolarmente evidente nel contesto pugliese, fra "pulsioni centralistico-autoritarie" e "tensioni civiche verso la cittadinanza attiva" (ivi, 2), egli ha cercato di abbattere quei muri invisibili che rendono l'agire amministrativo impermeabile alla vitalità sociale dei territori e quest'ultima caratterizzata da congenita fragilità per mancanza di un'adeguata rappresentazione istituzionale (MAGNAGHI 2020). Nell'esperienza pugliese, quindi, gli strumenti pattizi sono stati innanzitutto utilizzati per promuovere relazioni fra soggetti diversi – pubblici e privati, abitanti e produttori, rappresentanti di organizzazioni e gruppi non organizzati – e per indurre le istituzioni a cogliere l'energia istituente presente nei territori e a mantenerla viva, darle forza e continuità.

Sin dalla fase iniziale di formazione del PPTR, sono stati messi in opera strumenti e iniziative per la "produzione sociale del piano" (MAGNAGHI 2014b). Fra questi, particolare rilievo hanno assunto i Progetti integrati di paesaggio sperimentali,⁷ promossi dalla Regione con una cinquantina di attori locali. I progetti sono di varia natura: ecomusei e mappe di comunità, un parco agricolo multifunzionale, un tratto della rete ecologica, periferie urbane degradate e aree produttive dismesse, percorsi di mobilità lenta. Pur nella loro varietà, essi presentano alcune caratteristiche comuni: hanno un forte contenuto innovativo e dimostrativo e si fondano su patti fra la Regione e associazioni e gruppi di cittadini già fortemente impegnati in forme diverse di riappropriazione dei propri ambienti di vita basate sulla crescita di "coscienza di luogo".

⁵ Una riflessione più approfondita su questi tratti distintivi del modo di operare di Magnaghi è in BARBANENTE 2025.

⁶ Il PPTR è stato approvato nel Febbraio 2015 dopo un lungo e complicato processo di formazione avviato nel Novembre 2007.

⁷ Essi sono confluiti poi nel Titolo II della Norme tecniche di attuazione del PPTR, "La produzione sociale del paesaggio", assieme agli altri strumenti di partecipazione e di *governance*: conferenze d'area, mappe di comunità, sito web interattivo, protocolli d'intesa, accordi di programma, patti territoriali locali, ecomusei, contratti di fiume.

Grazie al coinvolgimento in tali attività, la struttura amministrativa regionale è uscita dalla sua inerzia burocratica e, cogliendo come opportunità i processi di mobilitazione in atto nei territori, ha imparato a divenire ‘movimento’, condividendo con gli attori locali conoscenze materiali e immateriali, obiettivi e modalità di azione legati alla specificità dei luoghi. L’inedita importanza attribuita dalla Regione a questi processi, sino ad allora ignorati o contrastati dalle istituzioni di governo pubblico, ha indotto gli enti locali a riconoscerne il valore e a promuovere essi stessi iniziative fondate sulla partecipazione di associazioni e gruppi di cittadinanza attiva, e questo ne ha favorito il consolidamento e la diffusione in altri contesti.

Parte essenziale degli strumenti pattizi sperimentati nella formazione del PPTR è stata la tensione progettuale orientata alla “promozione di forme di sviluppo socio-economico fondate sulla valorizzazione sostenibile e durevole del patrimonio [territoriale] attraverso modalità di produzione sociale del paesaggio” (REGIONE PUGLIA 2015, 26). Questa tensione ha improntato anche il patto previsto dal Manifesto con “produttori di paesaggio” dotati di notevole capacità far valere i propri interessi nelle arene decisionali: operatori turistici, delle costruzioni, delle infrastrutture, del commercio, dell’energia, sono stati spinti a sviluppare azioni di valorizzazione del paesaggio come bene comune. Ed è proprio questa tensione progettuale che ha evitato, anche in questi casi così diversi da quelli precedenti e a differenza di quanto accade nell’urbanistica contrattuale, che lo strumento pattizio si riducesse a mera procedura o scambio, e che la garanzia della validità delle decisioni fosse individuata nell’accordo (eventualmente) raggiunto nel corso del processo decisionale, quale che fosse il suo contenuto.

A quasi dieci anni dall’entrata in vigore del PPTR, il suo grande potenziale generativo è ben osservabile nelle iniziative di tanti attori locali ispirate dal Piano e dal consolidamento di alcune delle sperimentazioni sviluppate nel corso della sua formazione.⁸ Certo, notevoli difficoltà si incontrano nel mantenere viva la loro ‘energia istituyente’,

perché la carica innovativa di cui esse sono portatrici sfida consolidate posizioni di potere economico e politico, pressioni lobbistiche e corporative, inerzie e arretramenti culturali che investono tutti i livelli di governo. Ma non per questo dobbiamo rinunciarvi. Al contrario, come Magnaghi ci ha insegnato con la straordinaria coerenza del suo percorso intellettuale e la tenacia nell’affermazione delle proprie idee, questo dovrebbe indurci a impegnarci di più, trovando ispirazione e slancio nella preziosa eredità che ci ha lasciato.

⁸ Alcuni riferimenti a tali iniziative sono in BARBANENTE 2025.