Rivista di Urbanistica e
Pianificazione del Territorio
Università degli Studi di Firenze

CONTESTI

1 | 2026

CITTÀTERRITORIPROGETTI



Institutions and Civil Society in Urban Space

Institutional learning, beyond the Collaboration-Conflict Dichotomy

FIRENZE UNIVERSITY PRESS

CONTESTI

CITTÀ TERRITORI PROGETTI

Rivista di Urbanistica e
Pianificazione del Territorio
Università degli Studi di Firenze

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE
DIDA DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA

CONTESTI
CITTÀ TERRITORI PROGETTI

1 | 2026
Firenze University Press | ISSN 2035-5300

Direttore responsabile, II serie
Susanna Caccia Gherardini

Direttore scientifico, II serie
David Fanfani

Co-direttrice, II serie
Elena Tarsi

Curatrici
Nadia Caruso, Giulia Li Destri Nicosia, Elena Ostanel, Laura Saija

Comitato scientifico
Arnaldo Cecchini (Università di Sassari), Giuseppe De Luca (Università di Firenze), Guillaume Faburel (Université Lumière Lyon 2, UFR Temps et Territoires, France), Roger Keil (York University of Toronto, Canada), Philipp Klaus (ETH, Zürich, Switzerland), Francesco Lo Piccolo (Università di Palermo), Francesco Domenico Moccia (Università di Napoli Federico II), Raffaele Paloscia (Università di Firenze), Gabriele Pasqui (Politecnico di Milano), Daniela Poli (Università di Firenze), Qisheng Pan, (Tongji University, China), Joe Ravetz, (University of Manchester, UK), Federico Savini (Urban Studies Center, University of Amsterdam), Namperumal Sridharan (School of Planning and Architecture, New Delhi, India), Paolo Pileri (Politecnico of Milano, Italy), Vikas Chand Sharma (Chandigarh University, India).

Comitato editoriale
Roberto Bobbio (Università di Genova), Maria Rita Gisotti (Università di Firenze), Laura Colini (Tesserae Urban Social Research, Germany), Matteo Clementi (Politecnico di Milano), Luna d'Emilio (Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Lyon, France), Bruno De Andrade (TU Delft, The Netherlands), Alessia De Biase (ENSA-Université Paris La Villette, France), David Arredondo Garrido (Universidad de Granada, Spain), Francesco Gastaldi (IUAV, Venezia), Iacopo Zetti (Università di Firenze), Oana-Ramona Ilovan (Babeș-Bolyai University Cluj-Napoca, Romania), Valérie Jousseaume (Université de Nantes -IGARUN, France), Claire Kelly (University of Plymouth, UK), Rontos Kostas (University of the Aegean, Greece), Giovanni Laino (Università di Napoli Federico II), Elena Marchigiani (Università di Trieste), Rovai Massimo (Università di Pisa), Alberto Matarán Ruiz (Universidad de Granada, Spain), Ana Zazo Moratalla (Universidad del Bío Bío. Concepción, Chile), Skirmantė Mozūriūnaitė (Technical University of Vilnius, Lithuania), Carlo Pisano (Università di Firenze), Fabio Lucchesi (Università di Firenze), Cristiana Rossignolo (Politecnico di Torino), Laura Saija (Università di Catania), Luca Salvati (Università di Macerata), Carolina Yacamán Ochoa (Universidad Compuntense of Madrid, Spain), Mingjie Wang (Zhejiang International Studies University, China), Enrico Gottero (Politecnico di Torino), Maddalena Rossi (Università di Firenze), Rossella Moscarelli (Politecnico of Milano).

Managing Editors
Cassandra Fontana, Benedetta Masiani

Contatti
Contesti. Dipartimento di Architettura, Via della Mattonaia 8, 50121, Firenze, Italy
contesti@dida.unifi.it

graphic design
didacommunicationlab
DIDA Dipartimento di Architettura
Università degli Studi di Firenze
via della Mattonaia, 14
50121 Firenze, Italy
© 2025

published by
CC 2025 **Firenze University Press**
Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy
www.fupress.com

sommario | TABLE OF CONTENTS

ISTITUZIONI E SOCIETA' CIVILE NELLO SPAZIO URBANO.
Apprendimento istituzionale, oltre la dicotomia collaborazione-conflitto
Institutions and civil society in urban space.
Institutional learning, beyond the collaboration-conflict dichotomy. **6**
Nadia Caruso, Giulia Li Destri Nicosia, Elena Ostanel, Laura Saija

Saggi / Essays

Crisi e condizioni di ricostruzione della sfera pubblica tra anti-istituzionalismo e neutralizzazione amministrativa. Il laboratorio Napoli **22**
Crisis and conditions for the reconstruction of the public sphere between anti-institutionalism and administrative neutralization. The Naples laboratory.
Nicola Capone

Riabitare il mondo in comune: rigenerazione urbana tra corpo, cura e istituzione **44**
Reinhabit the world together: urban regeneration between body, care, and institution
Giovanni Caudo

Co-produrre una politica pubblica: uno sguardo etnografico a partire dalle istituzioni **64**
Co-produce a public policy: an ethnographic perspective starting from institutions
Naomi Pedri Stocco, Elena Ostanel

Beyond Collaboration and Conflict:
A Toolkit for Understanding Temporariness Urbanism in Southern Countries **88**
Irina Di Ruocco

Ricerche / Research

Instituting Practices as an Interpretative Device for the Emancipation of Social Phenomenologies. A gaze on Ponticelli, East Naples **108**
Alessia Franzese

INNOIMMOI. Oltre la buona pratica, un processo del fare città tra conflitto e cooperazione
INNOIMMOI. Beyond best practice: a process of city-making between conflict and cooperation **134**
Valentina Rossella Zucca e Davide Simoni

How civic claims become planning problems: civil society, institutions, and urban governance. Three urban initiative cases in Bulgaria **158**
Zornitza Draganova

Instituting practices in urban space.
Civic-Institutional experimentation in Milan Municipality 9 **178**
Anna Moro

Processes of Institutionalisation of Critical Spatial Practices **202**
Saskia Gribling

ISTITUZIONI E SOCIETA' CIVILE NELLO SPAZIO URBANO. APPRENDIMENTO ISTITUZIONALE OLTRE LA DICOTOMIA COLLABORAZIONE-CONFLITTO

sommario | TABLE OF CONTENTS

Istituzioni della memoria e memorie insorgenti. Prospettive transdisciplinari di ricerca **220**
Institutions of memory and emerging memories. Transdisciplinary perspectives on research.
Giusy Pappalardo

Breaking the chains of agro-mafia exploitation: a collaborative approach to support migrant workers in Paternò, Sicily **244**
Venera Pavone, Medea Ferrigno, David Mascali

Trading Zones. Negoziazione tra Società Vivile e Istituzioni per il Riuso del Patrimonio Abbandonato. Il Caso della Rocca di Ripafratta, Pisa. **262**
Trading Zones. Negotiations between the Vivile Company and Institutions for the Reuse of Abandoned Heritage. The Case of the 'Rocca di Ripafratta', Pisa.
Andrea Crudeli

Inside the social "dark matter". Civic participation, hybrid networks and Self-Produced Democracy in Rome **280**
Luca Brignone, Carlo Cellamare, Stefano Simoncini

Dalla governance ecclesiale alla civic institution: Ricerca-Azione Partecipata, insurgent planning e riterritorializzazione nelle Collaborazioni Pastorali **308**
From ecclesial governance to civic institutions: Participatory Action Research, insurgent planning and re-territorialisation in Pastoral Collaborations
Anna Manea

Letture / Readings

Social Capital and Institutional Success **328**
Robert D. Putnam con Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti

Crediti / Acknowledgements

Il numero monografico è esito del progetto PRIN "Reconnecting Social innovation with InSTitutions in urban plannING" Finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU, nell'ambito del PNRR M4 - C2 - Investimento 1.1 Bando PRIN 2022 PNRR - D.D. n.1049 del 14-09-2022 (responsabile scientifico Prof. Elena Ostanel, Università Iuav di Venezia).

This special issue is the result of the PRIN project "Reconnecting Social Innovation with InSTitutions in urban plannING", financed by the European Union – NextGenerationEU, as part of the PNRR M4 – C2 – Investment 1.1, PRIN 2022 PNRR Call for Proposals – Ministerial Decree No. 1049 of 14 September 2022 (principal investigator: Prof. Elena Ostanel, IUAV University of Venice).

Istituzioni e società civile nello spazio urbano.

Institutions and civil society in urban space. Institutional learning, beyond the collaboration-conflict dichotomy.

Apprendimento istituzionale, oltre la dicotomia tra collaborazione e conflitto.

Nadia Caruso
Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio, Politecnico di Torino
nadia.caruso@polito.it
orcid.org/ 0000-0002-9494-7937

Giulia Li Destri Nicosia
Dipartimento di Storia, Disegno e Restauro dell'Architettura, Sapienza Università di Roma
giulia.lidestrinicosia@uniroma1.it
orcid.org/ 0000-0003-2845-949X

Elena Ostanel
Dipartimento di Culture del Progetto, Università IUAV di Venezia
ostanel@iuav.it
orcid.org/ 0000-0001-7773-3913

Laura Saija
Dipartimento di Ingegneria Civile-Industriale e Architettura, Università di Catania
laura.saija@unict.it
orcid.org/ 0000-0002-8474-9371

Received: January 2026 / Accepted: June 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0 Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17608

keywords
istituzioni
società civile
apprendimento istituzionale
co-produzione

This contribution examines how the relationship between public institutions and civil society has been conceptualized and operationalized in planning, outlining research directions that can advance the debate beyond the dichotomy between collaborative and conflictual approaches. On the one hand, it reviews dialogic-

Introduzione

Per decenni gli studiosi hanno dibattuto sull'importanza di considerare la pianificazione come un'attività che coinvolge non soltanto le autorità pubbliche, supportate da professionisti qualificati, ma anche la società civile (Friedmann & Douglass, 1998). In questa prospettiva, il rapporto tra questi due poli, lo Stato e la società civile, è stato esplorato attraverso un'ampia varietà di cornici interpretative, collocate per lo più lungo uno spettro che va dalla collaborazione pacifica al conflitto aperto.

communicative and co-productive perspectives, which emphasize the role of civil society in governance processes and the co-production of urban commons. On the other hand, it discusses approaches that identify conflict as a constitutive dimension of democratic and transformative processes. The paper argues for moving beyond this dichotomy by recognizing that the relationship between the state and civil society is dynamic, context-dependent, and continuously reconfigured. From this perspective, the concept of institutional learning is reinterpreted by conceiving institutions as social practices that are continuously constructed and reconstructed through interactions between public and civic actors. This interpretation makes it possible to understand planning as a process of institutional transformation grounded in the shared production of rules, meanings, and collective practices.

Sul versante collaborativo, l'approccio dialogico-comunicativo considera la società civile come un insieme di gruppi portatori di interessi differenti che le autorità pubbliche dovrebbero coinvolgere in pratiche discorsive per giungere a soluzioni condivise (Innes & Booher, 1999). Tale approccio è stato oggetto di forti critiche in particolare per avere lasciato troppo spazio ad analisi sui processi di pianificazione più che sugli esiti di tali processi (Huxley & Yiftachel, 2000). Negli ultimi anni, diversi contributi hanno introdotto nel dibattito una prospettiva co-produttiva, basata sulla possibilità che le organizzazioni civiche partecipino a diverse forme di governance condivisa dei beni comuni spaziali (Ostrom, 1990) o alla costruzione di processi di pianificazione strategica (Albrechts, 2012). La co-produzione in questo senso rappresenta una risorsa per i governi locali che vogliono mobilitare conoscenze e partecipazione dei cittadini nella progettazione e produzione di beni e servizi di interesse collettivo. Una prospettiva co-produttiva- se considerata oltre un profilo puramente tecnico- può costituire uno strumento attraverso cui i cittadini possono accrescere il proprio potere e rafforzare il proprio senso di appartenenza (Ostanel, 2025).

Sul versante conflittuale si colloca, invece, la lunga tradizione dell'urbanistica 'di parte,' diffusasi per lo più negli anni '60 in Nord America (Davidoff, 1965; Goodman, 1971; Hartman, 2002) e nel Regno Unito (Inch et al., 2024), in cui il professionista può legittimamente supportare la società civile in azioni di aperto contrasto a piani ufficiali promossi dagli enti pubblici. Più di recente, su questa scia, si sono sviluppati ampi studi sugli impatti socio-spaziali prodotti da gruppi indipendenti o movimenti sociali, anche in assenza di 'supporto tecnico', che si oppongono ai poteri istituzionali (Miraftab & Wills, 2005; Swyngedouw, 2014).

Alcuni autori hanno concettualizzato la co-produzione come comprensiva anche di questa dimensione conflittuale. Ad esempio, Watson (2014) sostiene che la mobilitazione sociale co-produttiva e il conflitto siano più propensi, rispetto alle forme di co-produzione promosse dalle istituzioni, a privilegiare la qualità della vita dei residenti rispetto alla 'efficacia della pianificazione', soprattutto in presenza di quelle instabilità istituzionali e di quegli squilibri di potere che caratterizzano frequentemente il Sud e l'Est globali. Nella stessa direzione, alcuni studiosi hanno analizzato la capacità della società civile di incidere virtuosamente sulla pianificazione istituzionale (Purcell, 2008; Yamamoto, 2020), ispirandosi al concetto di agonismo di Chantal Mouffe (2011), ossia all'accettazione del conflitto politico non distruttivo come motore fondamentale della democrazia. Altri hanno invece adottato prospettive più radicali, nelle quali la società civile diventa addirittura l'unico ambito politicamente rilevante, in quanto rappresenta la «moltitudine» di piccoli gruppi autonomi capaci di formare una rete di contrasto al potere dominante (Hardt & Negri, 2004). In pianificazione, questo può voler dire puntare a costruire nuove istituzioni al di fuori dello Stato, vere e proprie nicchie autonome di resistenza e trasformazione spaziale, socio-culturale ed economica (Savini, 2023). Oggi, di fronte alla crisi di legittimità delle istituzioni pubbliche (Blyth, 2013; Jessop, 2019) e alla crescente complessità delle domande sociali, diventa forse necessario superare questa polarizzazione accettando che la forma di relazione tra i due poli - autorità pubbliche da un lato, e società civile dall'altro - possa legittimamente variare a seconda dei contesti spazio-temporali - e si componga di forme intermedie, ambivalenti e dinamiche. Questa prospettiva apre ad una specifica riflessione sulla rilevanza e la natura del concetto di apprendimento istituzionale nella pianificazione, accettando che il concetto di 'istituzione' si possa legittimamente riferire tanto alle istituzioni pubbliche che compongono lo Stato quanto ad altre forme di organizzazione politico-sociale che si possono collocare al di fuori o a cavallo dello Stato. Ota De Leonardis (1998, 2001) tratta le istituzioni come "pratiche in atto" restando in contatto con la materialità della vita sociale delle istituzioni. In questo senso, le istituzioni sono viste come insieme di pratiche sociali strutturate da – e generative di – norme, culture, significati condivisi, routine, repertori di modi di vedere e di fare le cose, che incentivano o sanzionano determinati comportamenti e che incanalano l'azione degli attori sociali. Le istituzioni sono "costrutti dell'intelligenza collettiva", presupposti dell'agire sociale e allo stesso tempo esiti, voluti o non, delle interazioni fra gli attori coinvolti nel processo sociale (Donolo, 1997), e come tali cambiate e costruite dagli attori sociali stessi, tra cui i soggetti civici.

Apprendimento delle istituzioni pubbliche

Concentrandosi sulle istituzioni intese come soggetti pubblici, diversi autori hanno sostenuto che queste possano essere intese non

solo come strutture burocratiche o apparati normativi, ma piuttosto come beni comuni (Donolo, 1997), elementi costitutivi della vita collettiva in cui si produce valore pubblico (Vigar et al., 2020). Se la pianificazione è, come sostiene Healey (2005), anche un progetto di trasformazione istituzionale, allora la questione cruciale diventa capire se e come le istituzioni apprendono – e in quali condizioni tale apprendimento sia orientato a rafforzare la capacità pubblica di rispondere alle sfide sociali.

L'apprendimento istituzionale non è un processo lineare né puramente tecnico. Esso emerge dall'interazione tra attori, saperi e contesti, attraversando i diversi livelli della vita istituzionale. Non è facile comprendere in cosa consista l'apprendimento e che effetti possa avere. Studiare i processi di trasformazione istituzionale richiede tempi molto lunghi e posizionamenti, difficili da tenere, che possano mostrare anche quello che Bachrach e Baratz avrebbero chiamato "non decisioni" (1963). Tuttavia, quello che possiamo fare è definire una mappa per orientarsi nell'analisi dei processi di apprendimento nelle istituzioni: una *socio-politica e strategic*a (Vigar et al, 2020), una dimensione di governance e organizzativa, che riguarda le strutture organizzative ma anche le pratiche quotidiane e le consuetudini di chi 'fa' le istituzioni (Forester, 1999; Lanzara, 1998; Vigar et al, 2020; Alexander, 2005) una d*imensione tecnica e normativa*, che ha a che fare con la conoscenza implicita ed esplicita che è alla base dell'agire istituzionale (Servillo and Van den Broek, 2012). In questa prospettiva, apprendere significa ridefinire i confini dell'azione pubblica e costruire, attraverso l'esperienza, nuove grammatiche dell'agire istituzionale.

Un contributo cruciale a questa prospettiva proviene da Willem Salet, che nel suo volume *Public Norms and Aspirations. The Turn to Institutions in Action* (2018) propone di articolare il concetto di apprendimento istituzionale attraverso l'incontro tra pensiero pragmatico e pensiero istituzionale. Dal punto di vista pragmatico, l'attenzione è posta sull'azione pubblica e sulla sua capacità di costruire interazioni sociali orientate a superare ostacoli problematici. L'azione pubblica è quindi radicata in contesti concreti e orientata a connessioni problema-soluzione. Il pensiero istituzionale, invece, si concentra su principi, valori, codici di comportamento, regole, norme e schemi di interazione che danno forma alle istituzioni nella loro dimensione materiale e processuale.

Salet (2018) riconosce le radici distinte di queste due prospettive, ma invita alla loro contaminazione nel campo della pianificazione attraverso un approccio relazionale. Tale prospettiva permette di considerare le istituzioni non come sistemi chiusi o coerenti, ma come campi di interazione in cui norme e pratiche si intrecciano continuamente. La pianificazione diventa così uno spazio relazionale in cui le istituzioni apprendono attraverso il contatto con la società, le tensioni che emergono dai conflitti e le sperimentazioni che ne derivano. È in questi spazi di interfaccia – che Salet definisce 'istituzioni in azione' – che si manifesta il po-

tenziale trasformativo del planning, non tanto come strumento tecnico di coordinamento, ma come campo riflessivo e politico capace di rigenerare la normatività pubblica.

Questa visione si intreccia con il pensiero istituente sviluppato da Roberto Esposito (2020, 2021), che rappresenta una delle elaborazioni più feconde del rapporto tra società e istituzioni. Esposito distingue tra *l'istituito* – l'insieme delle regole e delle forme stabili che danno coerenza alla vita collettiva – e *l'istituente*, ossia la forza generativa che continuamente riapre la possibilità di creare nuovi ordini e nuovi legami. L'istituzione, in questa prospettiva, non è un'entità statica, ma un processo, un campo di tensione tra permanenza e trasformazione, tra norma e vita.

Questa impostazione viene ripresa e applicata alla pianificazione da Li Destri Nicosia e Saija (2023), interpretandola come processo istituente. Le pratiche civiche, quando si organizzano intorno a questioni collettive, non rappresentano semplicemente resistenze al potere istituito, ma ne alimentano la trasformazione, introducendo nuovi valori, linguaggi e forme di cooperazione. Come ha mostrato De Leonardis (2024), questi spazi "terzi" possono diventare luoghi di apprendimento reciproco, in cui le istituzioni imparano a riconoscere la vitalità della società e a riarticolare il proprio senso del pubblico.

Da questo punto di vista, l'apprendimento istituzionale è un processo eminentemente politico. Esso riguarda non solo la capacità delle istituzioni di adattarsi, ma anche di essere messe in discussione e trasformate dall'esterno. Mouffe (2011) e Purcell (2008) hanno ricordato che il conflitto, se incanalato in forme agonistiche, può costituire un motore di democratizzazione. La società civile, nelle sue molteplici forme, agisce così come pressione istituente che obbliga le istituzioni a riorientare le proprie finalità, a costruire nuove alleanze e a generare nuove forme di valore pubblico. È chiaro però che la capacità di cambiare sotto pressione dell'azione civica dipende da quanto un corpo istituzionale - nella sua forma organizzativa, politica e culturale - è capace di accettare che il conflitto esista e che possa essere agito.

Il punto è quindi capire quali siano le condizioni che rendono possibile un atteggiamento istituzionale aperto – o, riprendendo la prospettiva di Chantal Mouffe (2005), agonistico – nella relazione tra istituzioni pubbliche e attori civici. Pensando al concetto di *democrazia agonistica* elaborato da Mouffe, il conflitto non dovrebbe costituire un elemento patologico da neutralizzare, bensì una risorsa costitutiva della democrazia e una forza generativa di trasformazione politica. In questa prospettiva, le istituzioni non sono concepite come dispositivi post-politici orientati esclusivamente alla produzione del consenso, ma come arene nelle quali il conflitto può emergere, essere riconosciuto e produrre trasformazioni politiche e istituzionali. È proprio questa capacità di confrontarsi con il conflitto, anziché rimuoverlo, a rappresentare una condizione essenziale per l'apprendimento dell'istituzione pubblica. In questo senso l'apprendimento istituzionale si

può costruire proprio nella capacità dell'istituzione di misurarsi con il dissenso e con il conflitto che attraversano la sfera pubblica.

In questa prospettiva, pianificazione e apprendimento istituzionale appaiono come due dimensioni inseparabili. L'una fornisce il quadro operativo entro cui si sperimentano pratiche e regole; l'altro ne rappresenta la condizione di vitalità e rinnovamento. Attraverso gli strumenti della pianificazione – norme, patti, dispositivi, processi deliberativi– si costruiscono veri e propri *boundary objects* (Galison, 1997; Balducci & Mäntysalo, 2013): soglie mobili che permettono il dialogo tra mondi differenti e traducono conflitti in nuove forme di coordinamento.

Infine, è necessario ricordare che ogni apprendimento non può essere idealizzato. Come ricordano MacCallum et al. (2009) e Bock (2016), i processi di cambiamento possono essere tanto progressivi quanto regressivi. La sfida è quella di comprendere in quali condizioni l'apprendimento istituzionale produca valore pubblico e quando, invece, rischi di consolidare disuguaglianze o pratiche escludenti. L'attenzione a queste dinamiche consente di collocare la riflessione sulla pianificazione all'interno di un orizzonte più ampio, orientato a interrogare la capacità delle istituzioni di ripensarsi nel rapporto con la società civile e le azioni civiche che da lì originano.

Alla ricerca di una società civile istituente

Secondo Gramsci (1975), la società civile è, per definizione, l'insieme delle organizzazioni e delle istituzioni – come la scuola, la Chiesa, i mezzi di comunicazione e così via – che non coincidono con «lo Stato», ma che svolgono comunque un ruolo fondamentale nella formazione dell'ideologia, dei valori, del consenso (e, potremmo aggiungere, dello spazio). Essa rappresenta dunque il luogo in cui, simultaneamente, si esercita l'egemonia ma può anche svilupparsi una contro-egemonia. Questa prospettiva ha ampiamente influenzato tutta la letteratura di urbanistica e pianificazione che si è occupata del rapporto tra società civile e istituzioni da una prospettiva conflittuale si cui si accennava nella introduzione.

Solo pochi anni fa, riflettendo su alcuni eventi politici dell'ultimo decennio – come le Primavere arabe, le nuove forme di manifestazioni di massa nelle città europee o il referendum sulla Brexit, il più grande voto democratico nella storia britannica – gli studiosi urbani hanno individuato nella natura «politica» della cittadinanza attiva il suo tratto più centrale e desiderabile (Swyngedouw, 2014). Altri autori, tuttavia, sottolineano come solo una piccola parte della popolazione partecipi in modo pieno e attivo a tali conflitti (Jager & Borriello, 2023), oppure evidenziano come la società civile sembri intrappolata in una crisi prolungata, nella quale quella che viene considerata azione politica è spesso monopolizzata da attori privi di un solido mandato democratico e di un reale radicamento sociale (Bevins, 2023).

Per questo è importante mettere in discussione l'assunto secondo cui le organizzazioni civiche – quali associazioni, enti del terzo settore e

gruppi di volontariato – siano intrinsecamente orientate al bene comune o capaci di promuovere cambiamenti significativi in forme al tempo stesso desiderabili e legittime.

Si può partire dalla vasta letteratura sulle organizzazioni civiche viste sia come spazi di autonoma creazione di alternative al modello socio-economico iper-capitalista - dalla storia del movimento cooperativo (De Innocenti, 1988) a quella del *community development movement* statunitense (DeFilippis & Saegert, 2012), fino ad arrivare all'attuale dibattito sulle neo-istituzioni ispirate alla 'post-growth' (Savini 2023) o sui processi di *commoning* urbano (De Angelis & Stavrides, 2010; Stavrides, 2016). Ebbene, alle potenzialità teoriche discusse dagli studiosi e alle buone intenzioni dei promotori, spesso fanno da contro-altare tanti studi sui limiti intrinseci di questi spazi di auto-organizzazione civica, sia che essa 'prescinda' o che si ponga in aperto contrasto con lo Stato.' Tra le principali critiche vi sono la difficoltà ad andare oltre la dimensione della nicchia sperimentale, la poca sostenibilità nel lungo termine, il rischio di cooptazione, la depoliticizzazione, la tendenza alla concentrazione di potere, etc. (cfr. **DeFilippis et al., 2007; Bratt & Rohe, 2007; Savini & Bertolini, 2019; Nicholls & Hernandez, 2023** tra i tanti).

Altrettante critiche sono state mosse al modello di relazione società civile-istituzioni di tipo co-produttivo, soprattutto da chi ha fatto notare come, al di là, ancora una volta, della teoria e delle buone intenzioni, la co-produzione sia spesso un modo di vestire di 'moralità', incoraggiandolo, il restringimento delle responsabilità pubbliche in materia di stato sociale (Muehlebach 2012).

Tutto questo spinge alla ricerca dei tratti caratterizzanti l'organizzazione civica che possano fare da contropeso a molti di questi dilemmi. Riprendendo, ancora una volta, il concetto di forza istituente di Esposito (2020) già citato in precedenza, la società civile può essere vista non come una sfera stabile di organizzazione sociale posta tra lo Stato e l'individuo, bensì come uno spazio fluido e conteso nel quale potere, soggettività e forme della politica vengono continuamente riconfigurati. Esposito utilizza il concetto di «forza istituente» per riferirsi ai processi continui attraverso i quali si cercano forme collettive, inclusive e rappresentative capaci, al tempo stesso, di rispettare le specificità individuali. Assumendo il paradigma istituente di Esposito, è allora possibile chiedersi: che cos'è una "società civile istituente"? Quali sono i tratti di una società civile capace di raccogliere, organizzare ed esprimere domande collettive, divenendo al contempo in grado di spingere realmente le autorità pubbliche ad agire di fronte all'attuale crisi socio-ecologica? Più specificamente, da una prospettiva della pianificazione, quali caratteristiche rendono le organizzazioni civiche e le istituzioni non statali capaci di confrontarsi con la tensione tra i bisogni e le aspirazioni individuali e la dimensione collettiva di una domanda in grado di incidere sui processi decisionali territoriali e sull'azione delle autorità di pianificazione?

Le strade per affrontare queste domande possono puntare in svariate direzioni, che probabilmente costringono gli studiosi di pianificazione a percorrere terreni extra-disciplinari con modalità che non sono solo quelle non certo inusuali di 'temporaneo sconfinamento di campo' ma con veri e propri obiettivi di contaminazione ed espansione di carattere genuinamente *transdisciplinare* del range di questioni di cui ci si rende culturalmente e operativamente responsabili. A questo scopo, può essere, per esempio, utile ragionare sulla rilevanza per i processi di pianificazione spaziale dell'ampio corpus di studi che comprende la letteratura sui movimenti sociali, sul *community development*, e sull'*organizational learning*. Da prospettive differenti, questi contributi analizzano la desiderabilità, l'efficacia e la qualità rappresentativa delle organizzazioni e delle mobilitazioni della società civile, ponendo l'attenzione su aspetti quali: la natura e la distribuzione della leadership; i meccanismi decisionali e di coinvolgimento; la coerenza tra strategia e tattiche, nonché tra obiettivi e azioni nel breve, medio e lungo periodo (Freeman, 1972; Morris e Staggenborg, 2004; Andrews et al., 2010; Weber e Brayden, 2014). Peraltro, molti di questi studi permetterebbero di guardare con occhi diversi i 'pezzi' di storia della teoria e della pratica della pianificazione e dell'urbanistica che hanno dato centralità alla società civile, portando alla scoperta delle specificità organizzative che le hanno rese possibili. Basti pensare, per esempio, alla nota tradizione della "Urbanistica di parte" (Crosta, 1973; Davidoff, 1965; Goodman, 1971; Hartman, 2002; Inch et al., 2024) che è stata trattata e liquidata senza comprendere il legame con metodi e strumenti pratici del Direct Action Organizing (Alinsky, 1971; Rathke, 2018). Al di là di questo specifico esempio, esiste, insomma, la necessità di attivare specifici percorsi di studio che siano capaci di ripercorrere la varietà degli approcci di pianificazione contemporanei, alla ricerca di quali siano davvero le condizioni per cui i contributi della società civile – siano essi autonomi, di collaborazione, o di aperto conflitto - assumano una forza istituente.

Articolazione della Special Issue

Questo numero speciale di Contesti ha l'obiettivo di approfondire questo duplice percorso riflessivo, raccogliendo contributi che permettono di approfondire quali condizioni e caratteristiche di contesto facilitano l'instaurarsi di una relazione feconda, qualunque sia il significato di «feconda» in un determinato contesto, e producano un apprendimento istituzionale. Esso prende le mosse dalle attività di ricerca che le curatrici hanno condotto insieme nell'ambito del progetto *PRIN PNRR 2022 RESISTING - Reconnecting Social innovation with InSTitutions in urban plannING* coordinato dall'Università Iuav di Venezia con l'Università di Catania e il Politecnico di Torino. Nell'ambito del progetto è stata organizzata Catania, a maggio 2025, una conferenza internazionale dal titolo *"INSTITUTING CIVICS, CIVIC INSTITUTIONS. A search (conference) for innovating planning theory and practice, beyond the colla-*

boration-conflict dichotomy", a cui hanno partecipato decine di studiosi italiani e non. La ricchezza dei contributi e la vivacità del dibattito ha stimolato la costruzione di questo progetto editoriale a cui ogni autore ha risposto con originalità e a partire da una solida base empirica. Gli articoli si suddividono in Saggi e Ricerche, i primi si distinguono per l'approccio più orientato a riflessioni teoriche metodologiche sul tema dell'apprendimento istituzionale, i secondi, invece, trattano con più attenzione studi di caso e analisi di specifiche dinamiche e progettualità.

Il contributo di **Nicola Capone** interpreta la crisi contemporanea della sfera urbana pubblica nei paesi a capitalismo avanzato come crisi di 'capacità istituzionale' e, insieme, come crisi della produzione dello spazio pubblico. Da questo punto di vista, il saggio sostiene che la ricostruzione della sfera pubblica richiede istituzioni pensate come beni comuni: non semplici apparati né meri oggetti da gestire, bensì infrastrutture di durata che rendono praticabili diritti, cooperazione e conflitto democratico. Nel lavoro il 'caso Napoli' è assunto come uno spazio di riflessione dove il diritto d'uso civico e collettivo, attraverso riconoscimenti amministrativi e autonomie regolative, ha prodotto spazio pubblico e ha generato diritti.

Il contributo di **Giovanni Caudo** affronta gli interrogativi posti dalla *call for paper* a partire dalle lezioni apprese dalla nota esperienza di ricerca-azione condotta dall'Università Roma 3 in due quartieri di Edilizia Residenziale Pubblica romani, Corviale e Vigne Nuove. In questi luoghi, le caratteristiche dell'azione dell'Università la rendono la principale forza istituente. Sono i Laboratori universitari, infatti, a creare le condizioni affinché ricercatori, abitanti, artisti, associazioni ed autorità pubbliche diano vita a forme di relazione nello spazio associabili a trasformazioni non solo fisiche a cui possiamo attribuire il senso di 'rigenerazione urbana'.

Il contributo di **Irina Di Ruocco** si concentra sullo studio della relazione tra autorità pubbliche e società civile nella variegata fenomenologia dell'uso temporaneo degli spazi abbandonati, proponendo un toolkit concettuale - derivante da vari dibattiti disciplinari - per distinguere quali forme di *temporary urbanism* possono favorire l'apprendimento istituzionale.

Il saggio di **Naomi Pedri Stocco** e **Elena Ostanel** discute il tema della co-produzione come processo relazionale tra istituzioni e società civile. L'etnografia istituzionale viene utilizzata come approccio per indagare le dinamiche e le modalità attraverso cui si sviluppa un processo di co-produzione di una politica pubblica. Nello specifico, le due autrici descrivono lo studio della politica pugliese *Luoghi Comuni*.

Tra gli articoli della sezione Ricerche, vi sono temi e casi studio che ricostruiscono uno scenario multi-dimensionale, che permette di osservare il tema dell'apprendimento istituzionale da molteplici punti di vista.

Il contributo di **Alessia Franzese** propone una traduzione del pensiero istituente di Roberto Esposito nel campo del progetto urbanistico, assumendolo come lente interpretativa per

leggere pratiche di cura collettiva e trasformazione spaziale sviluppatesi nel quartiere di Ponticelli. Attraverso questa prospettiva, l'articolo interroga i confini stessi della categoria di pratica istituente e il suo rapporto con altre forme di azione collettiva fondate sulla cura, sulla gestione condivisa degli spazi e sulla produzione di capacità civiche. Più che offrire una classificazione definitiva, il contributo apre un terreno di confronto sul potenziale interpretativo e sulle possibili declinazioni della nozione di istituente, proponendo al tempo stesso una riflessione sul progetto urbanistico come dispositivo aperto, processuale e relazionale.

Valentina Rossella Zucca e **Davide Simoni** descrivono e studiano il caso cagliaritano del progetto INNOIMMOI, descrivendo le diverse fasi del progetto e della relazione tra istituzioni pubbliche e terzo settore. Tramite lo studio del progetto del comune di Sinnai (CA) tramite interviste, gli autori affrontano diversi temi, tra cui la relazione tra amministrazione pubblica, attori civici, terzo settore; il passaggio e le forme di trasmissione tra governi locali di colore politico diverso; le difficoltà e i vincoli della relazione tra ente locale e pratiche di rigenerazione.

Il contributo di **Zornitsa Draganova** affronta una questione centrale per comprendere il rapporto tra società civile e istituzioni: attraverso quali processi alcune rivendicazioni civiche riescono a trasformarsi in problemi di pianificazione? Muovendo oltre le tradizionali contrapposizioni tra conflitto e collaborazione, l'autrice propone una lettura processuale delle relazioni tra attori civici e istituzioni, concentrandosi sui meccanismi attraverso cui le domande sociali acquistano leggibilità istituzionale e vengono (o non vengono) incorporate nei processi decisionali. Attraverso un'analisi comparativa, il contributo mette in evidenza come la rilevanza istituzionale delle rivendicazioni dipenda dall'interazione tra la capacità degli attori civici di tradurre esperienze e bisogni in oggetti riconoscibili per la pianificazione, da una parte, e la capacità delle istituzioni di apprendere, trattenere e rielaborare tali istanze nel tempo, dall'altra. In questo modo, il contributo suggerisce che il nodo cruciale non risieda tanto nella forma assunta dall'interazione tra società civile e istituzioni, quanto nei processi attraverso cui alcune istanze collettive vengono riconosciute, articolate e stabilizzate come problemi pubblici.

Anna Moro con il suo contributo affronta invece il tema della mobilità e degli spazi pubblici. Il contributo tiene si inserisce nel quadro degli studi di Geels sulla *Multi-Level Perspective* (MLP), ma anche delle pratiche di co-design negli studi deliberativi. L'autrice presenta come caso studio un'organizzazione civica nel contesto milanese, che opera a cavallo di diverse tipologie di azioni e promuove un'attività di partecipazione e co-design dello spazio pubblico. Proprio questo caso è lo spunto per riflettere di apprendimento istituzionale e pratiche istituenti.

Il contributo di **Saskia Gribling** riflette sui processi attraverso cui pratiche di trasformazione spaziale che rivendicano una postura critica

si confrontano con le istituzioni, mostrando come il dissenso non si collochi all'esterno dell'ordine istituzionale, ma si sviluppi attraverso relazioni di negoziazione, adattamento e trasformazione reciproca. Attraverso due etnografie dedicate ai collettivi Stalker e Torinostratosferica, l'autrice propone una lettura pragmatista dei processi di istituzionalizzazione, concentrando l'attenzione non tanto sulle intenzioni dichiarate delle pratiche quanto sugli effetti prodotti dalle loro interazioni con gli assetti istituzionali. In questa prospettiva, il cambiamento istituzionale emerge come un processo contingente e relazionale, alimentato dalla capacità delle pratiche di attraversare, mettere in tensione e ridefinire configurazioni istituzionali esistenti. Il contributo offre così una riflessione sul ruolo che il dissenso può assumere nei processi di trasformazione istituzionale, evidenziando come la vitalità delle istituzioni dipenda anche dalla loro capacità di confrontarsi con istanze critiche senza necessariamente assorbirle o neutralizzarle.

Il contributo di **Giusy Pappalardo** considera come nel dibattito consolidato sulle relazioni tra istituzioni e società civile, i musei e le altre pratiche orientate alla costruzione della memoria rimangono ancora poco esplorati. L'articolo analizza quindi i processi di costruzione della memoria come opportunità emancipative – in particolare per i gruppi marginalizzati – e come percorsi capaci di orientare azioni trasformative fondate sulla consapevolezza del passato. In questo senso le istituzioni museali possono produrre forme organizzative inedite o operare in maniera autonoma, mobilitando memoria e narrazioni come strumenti di azione civica. In quest'ultimo caso, alcune realtà si pongono in tensione agonistica con le istituzioni pubbliche – nella gestione degli spazi, nella rivendicazione di diritti, nella pressione esercitata sulle politiche – contribuendo a ridefinire i margini di azione.

Il contributo di **Venera Pavone, Medea Ferrigno e David Mascali,** lavorando sul caso di Paternò (Sicilia), analizza il progetto *Break Free!* come un progetto volto a riconfigurare l'azione pubblica e quindi ad incidere su possibili forme di apprendimento istituzionale. Adottando un approccio basato sulle pratiche, il contributo concettualizza il progetto come parte di una più lunga traiettoria di costruzione istituzionale civica guidata dal Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto. Attraverso l'analisi degli sportelli di prossimità, delle pratiche di coordinamento multi-attore e dei processi di mediazione istituzionale, il contributo mostra come la società civile organizzata possa operare come attore intermedio di policy, traducendo le esperienze vissute di sfruttamento in conoscenze rilevanti per le politiche pubbliche e promuovendo processi di co-produzione nella definizione e attuazione delle politiche.

Il contributo di **Andrea Crudeli** presenta invece l'esperienza di *Reuse Italy* come modello di rigenerazione del patrimonio architettonico abbandonato nei territori marginali, fondato sull'integrazione tra ricerca applicata, progettazione architettonica e attivazione civica. Il caso di Rocca di Ripafratta viene presentato come un caso in cui l'azione di mediazione tra amministrazione, comunità locali, università,

professionisti e Terzo settore produce effetti non solo sul patrimonio, ma anche sul tessuto sociale e istituzionale del territorio.

Il contributo di **Luca Brignone**, **Carlo Cellamare** e **Stefano Simoncini** affronta una questione metodologica cruciale per lo studio delle relazioni tra società civile e istituzioni: come rendere osservabili quelle forme di partecipazione civica che sfuggono ai tradizionali indicatori amministrativi. Muovendo dall'ipotesi di una progressiva traslazione della partecipazione dalle organizzazioni formalizzate verso configurazioni più fluide e ibride, gli autori propongono un approccio multilivello che combina analisi quantitativa, mappatura territoriale e ricostruzione delle reti inter-organizzative. In questa prospettiva, il contributo suggerisce che l'osservazione delle infrastrutture civiche e delle loro configurazioni relazionali possa offrire una rappresentazione più articolata dei processi di azione collettiva rispetto a quella restituita dai soli registri amministrativi. Più in generale, il paper richiama l'attenzione sulla necessità di sviluppare strumenti di ricerca capaci di cogliere la dimensione relazionale, processuale e spesso informale attraverso cui la società civile si organizza nello spazio urbano.

Analogamente al contributo di Caudo, anche in quello di **Anna Manea** la ricerca-azione svolge un importante ruolo istituente. Le attività di ricerca condotte dall'autrice, ispirate all'impulso impresso alla dottrina sociale della Chiesa dal pontificato di Papa Francesco, mostrano le possibilità di apprendimento istituzionale anche all'interno di un'istituzione tradizionalmente considerata resistente ai processi di trasformazione, come la Chiesa cattolica. Il caso della Collaborazione Pastorale di Mogliano Veneto è, a tutti gli effetti, un esempio di neo-istituzione formatasi attraverso processi di apprendimento collettivo, producendo nuove forme di mediazione tra interessi universali e bisogni territoriali.

Infine, per la sezione Letture abbiamo scelto un estratto del libro *Making Democracy Work* di **Robert Putnam** (con Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti) che nel capitolo 6 riflette su come il "successo" delle istituzioni non possa essere compreso esclusivamente attraverso le regole formali o la capacità amministrativa. La sua analisi del capitale sociale evidenzia come fiducia, partecipazione civica e reti di cooperazione influenzino nel tempo la qualità e l'efficacia delle istituzioni. Questa prospettiva dialoga profondamente con i contributi raccolti in questo numero, mostrando come il cambiamento istituzionale emerga attraverso interazioni, conflitti, collaborazioni e processi di apprendimento reciproco tra istituzioni pubbliche e società civile. Le istituzioni non vengono quindi interpretate come entità fisse e autosufficienti, ma come arene relazionali e in continua evoluzione, la cui capacità di agire dipende anche dalla loro apertura verso la società. Riprendere oggi la riflessione di Putnam significa interrogarsi sulle condizioni attraverso cui il capitale sociale può contribuire alla costruzione di forme di governance più democratiche, inclusive e trasformative.

Bibliografia

Albrechts, L. (2012). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory*, *12*(1).

Alexander, E.R., (2005). "Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design" Planning Theory, 4(3), pp.209–223. https://doi.org/10.1177/1473095205058494

Alinsky, S. (1971). *Rules for Radicals*. Vintage Books.

Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1963). Decisions and nondecisions: An analytical framework. American political science review, 57(3), 632-642.

Bevins, V. (2023). *If we burn: The mass protest decade and the missing revolution*. PublicAffairs.

Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford University Press.

Bratt, R. G., & Rohe, W. M. (2007). Challenges and dilemmas facing community development corporations in the United States. *Community Development Journal*, *42*(1), 63–78. https://doi.org/10.1093/cdj/bsi092

Capone, N. (2016). Del diritto d'uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali. *Politica del diritto*, (4), 597–636. https://doi.org/10.1437/85476

Crosta, P. L. (a cura di, 1973). *L'urbanistica di parte. Ruolo sociale del tecnico e partecipazione popolare nei processi di pianificazione urbana*. Franco Angeli.

Davidoff, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, *31*(4), 331–338.

De Angelis, M., & Stavrides, S. (2010). Beyond Markets or States: Commoning as Collective Practice (a public interview). *An Architektur*, (23), 3–27.

De Innocenti, M. (1988). *Il movimento cooperativo nella storia d'Europa*. Franco Angeli.

DeFilippis, J., Fisher, R., & Shragge, E. (2007). What's left in the community? Oppositional politics in contemporary practice. *Community Development Journal*, *44*(1), 38–52. https://doi.org/10.1093/cdj/bsm010

DeFilippis, J., & Saegert, S. (A c. Di). (2012). *The community development reader* (Second edition). Routledge, Taylor & Francic Group.

Friedmann, J., & Douglass, M. (A c. Di). (1998). *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society*. Wiley.

Goodman, R. (1971). *After the planner*. Simon & Schuster.

Hardt, M., & Negri, A. (2004). *Moltitudine. Guerra e democrazia nel nuovo ordine imperiale*. Rizzoli.

Hartman, C. W. (2002). *Between Eminence and Notoriety: Four Decades of Radical Urban Planning*. Routledge.

Huxley, M., & Yiftachel, O. (2000). New Paradigm or Old Myopia? Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory. *Journal of Planning Education and Research*, *19*(4), 333–342.

Inch, A., Slade, J., Brownill, S., Ellis, G., Howcroft, M., Humphry, D., Leeson, L., O'Hara, G., Sartorio, F., & Robbins, G. (2024). Community action, counter-professionals and radical planning in the UK. *City*, *28*(5–6), 681–704. https://doi.org/10.1080/13604813.2024.2427437

Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999). Consensus Building as Role Playing and Bricolage: Toward a Theory of Collaborative Planning. *Journal of the American Planning Association*, *65*(1), 9–26. https://doi.org/01944369908976031

Jager, A., & Borriello, A. (2023). *The Populist Moment. The Left After the Great Recession*. Verso Books.

Jessop, B. (2019). Ordoliberalism and neoliberalization: Governing through order or disorder. Critical Sociology, 45(7-8), 967-981.

Miraftab, F., & Wills, S. (2005). Insurgency and Spaces of Active Citizenship: The Story of Western Cape Anti-eviction Campaign in South Africa. *Journal of Planning Education and Research*, *25*(2), 200–217.

Mouffe, C. (2011). *On the Political*. Routledge.

Muehlebach, A. K. (2012). *The moral neoliberal: Welfare and citizenship in Italy*. The University of Chicago Press.

Nicholls, W. J., & Hernandez, A. C. (2023). The contradictory field of community organizing in the United States: A theoretical framework. *Planning Theory*, 14730952231203098. https://doi.org/10.1177/14730952231203098

Ostanel, E. (2025). Innovation in strategic planning: Social innovation and co-production under a common analytical framework. *Planning Theory*, *24*(1), 64–86. https://doi.org/10.1177/14730952231182610

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge University Press.

Purcell, M. (2008). *Recapturing democracy: Neoliberalization and the struggle for alternative urban futures* (1st edition). Routledge.

Rathke, W. (2018). *Nuts and Bolts. The ACORN Fundamentals of Organizing*. Social Policy Press.

Savini, F. (2023). Maintaining autonomy: Urban degrowth and the commoning of housing. *Urban Studies*, *60*(7), 1231–1248. https://doi.org/10.1177/00420980221121517

Savini, F., & Bertolini, L. (2019). Urban experimentation as a politics of niches. *Environment and Planning A: Economy and Space*, *51*(4), 831–848. https://doi.org/10.1177/0308518X19826085

Servillo, L.A., and Van Den Broeck, P. (2012). "The Social Construction of Planning Systems: A Strategic-Relational Institutionalist Approach." Planning Practice & Research, 27(1), pp. 41–61.

Stavrides, S. (2016). *Common Space. The City as Commons*. Zed Books.

Swyngedouw, E. (2014). Where is the political? Insurgent mobilisations and the incipient "return of the political". *Space and Polity*, *18*(2), 122–136.

Vigar, G., Paul, C. and Healey, P.,(2020). "Innovation in planning: Creating and securing public value." European Planning Studies, 28(3), pp.521–540. https://doi.org/ 10.1080/09654313.2019.1639400.

Watson, V. (2014). Co-production and collaboration in planning – The difference. *Planning Theory & Practice*, *15*(1), 62–76. https://doi.org/10.1080/14649357.2013.866266

Yamamoto, A. (2020). From value to meaning: Exploring the ethical basis of Chantal Mouffe's agonistic pluralism. *Planning Theory*, *19*(2), 237–241. https://doi.org/10.1177/1473095219900351

Saggi
Essays

Crisi e condizioni di ricostruzione della sfera pubblica tra anti-istituzionalismo e neutralizzazione amministrativa. Il laboratorio Napoli.

Crisis and conditions for the reconstruction of the public sphere between anti-institutionalism and administrative neutralization. The Naples laboratory.

Nicola Capone
Istituto Italiano per gli Studi Filosofici
nicola.capone@iisf.it

Received: January 2026 / Accepted: June 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons license
CC BY-SA 4.0 Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17087

keywords
public sphere
commons
institutions
thirdness
policy mix
institutional learning

This article interprets the contemporary crisis of the urban public sphere in advanced capitalist societies as a crisis of institutional capacity and, simultaneously, as a crisis in the production of public space. From this perspective, it argues that reconstructing the public sphere requires institutions to be conceived as commons: not merely as administrative apparatuses or objects of management, but as enduring infrastructures that make rights, cooperation, and

1. Introduzione

La 'crisi della sfera pubblica' può essere resa analiticamente maneggevole se viene tradotta in una diagnosi di incapacitazione istituzionale. Nella grammatica della policy (McFarlane, 2011; Graham, Marvin, 2001; Foster, Iaione, 2019), la capacità non coincide con la mera disponibilità di risorse, né con l'efficienza procedurale intesa come rapidità amministrativa. Essa è, piuttosto, l'insieme di competenze, dispositivi e garanzie che consentono a un sistema pubblico di definire e ridefinire problemi collettivi, produrre beni pubblici e beni comuni, regolare conflitti, e mantenere nel tempo condizioni minime di eguaglianza e accesso. Quando questa capacità si logora, la sfera pubblica tende a ridursi a un teatro di opinioni senza effetti, oppure a un insieme di procedure che funzionano

democratic conflict practically possible. The argument unfolds in three steps. First, the effectiveness of rights depends upon institutional devices capable of materialising them in goods, rules, and places; from this standpoint, rights create commons, and institutional design becomes a question of translating fundamental rights into operational arrangements. Second, the empowerment of public space depends on a policy mix composed of legal-institutional, organisational, spatial, and cognitive devices capable of generating access, inclusion, and thirdness. Third, such a reconstruction must avoid two symmetrical failures: anti-institutionalism, which conflates institutions with bureaucratic apparatuses and thereby abandons the guarantees of durability, and administrative neutralisation, which absorbs social practices and political conflict into depoliticising procedures. The Naples case is presented as a policy laboratory: civic and collective use rights, through administrative recognition and forms of regulatory autonomy, demonstrate that the object of public policy is not merely the management of commons but the production of public space, the institutionalisation of thirdness, and the generative capacity of rights. The article concludes by identifying principles of institutional design and future research and policy directions centred on durability, contestability, and institutional learning.

come schermi, incapaci di trasformare diritti in condizioni di vita.

Da questo punto di vista, nel saggio sono presi in considerazione due presupposti ineludibili all'analisi della crisi in atto della sfera pubblica. Da un lato, gli 'affari pubblici' sono legati alla possibilità di generare felicità pubblica: il benessere individuale non è separabile dal modo in cui una collettività produce e difende beni di cui tutti dipendono e che nessuno può garantire da solo (Healey, 1997; Ostrom, 1990; Rodotà, 2013). Da qui l'attenzione ai beni pubblici e ai beni comuni come prerequisiti della convivenza e della libertà, e l'attenzione ai dispositivi istituzionali che trattano la "tragedia dei beni comuni" mediante combinazioni di regole, standard, autorità terze e sedi di conflitto e negoziazione (Donolo, 2017; Hardin, 1968; Mahoney, Thelen, 2010;). Dall'altro lato, l'efficacia delle istituzioni va intesa in termini di apprendimento: la capacità istituzionale non è soltanto esecuzione di norme, ma anche riflessività, interpretazione e trasformazione delle norme alla luce di esperienze e conflitti; in assenza di apprendimento, la norma si irrigidisce e la governance degrada in amministrazione (Argyris, Schön, 2005; Levitt, March, 1988; Ostanel, 2023; McFarlane, 2011).

Il saggio difende la tesi secondo cui la ricostruzione della sfera pubblica richiede istituzioni pensate come beni comuni e una policy multilivello capacitante. 'Istituzione come bene comune' significa che l'istituzione va intesa

come infrastruttura di durata e di garanzia: un insieme di forme e dispositivi che rendono praticabili diritti fondamentali e forme di cooperazione, senza ridurre tali diritti a prestazioni amministrative né a rivendicazioni episodiche. Una 'policy multilivello capacitante' significa che non esiste un singolo strumento risolutivo, né una singola istituzione autoritativa: la capacitazione richiede un insieme coordinato di dispositivi giuridico-istituzionali (riconoscimenti, regole, tutele), organizzativi (responsabilità, coordinamento, accountability), spaziali (infrastrutture di accesso e fruibilità) e cognitivi (apprendimento, valutazione, conoscenza situata) (Hooghe, Marks, 2001; Kooiman, 2003; Nussbaum, 2011; Sen, 1999, 2009).

Questa tesi è formulata per evitare due fallimenti simmetrici che assumono la forma di due tensioni opposte, ed entrambe drammatiche per la sfera pubblica. Da un lato, l'anti-istituzionalismo: la postura che scambia l'istituzione con l'apparato e, per reazione, rifiuta la durata e la generalizzabilità, lasciando le pratiche civiche senza garanzie e senza protezioni. Dall'altro lato, la neutralizzazione amministrativa: la dinamica per cui pratiche e conflitti vengono assorbiti in procedure che promettono ordine ma depoliticizzano la questione pubblica, trasformando diritti e beni in oggetti di gestione e controllo, e svuotando la terzietà. La simmetria è cruciale: in entrambi i casi si perde un pezzo essenziale della sfera pubblica, ossia la possibilità di connettere diritti, beni e istituzioni in forme di durata contestabile (De Leonardis, 2024; De Leonardis, Deriu, 2012; Donolo, 1997).

Infine, l'esperienza dei beni comuni a Napoli, entro i limiti del saggio, è assunta come un laboratorio di 'politiche sociali multilivello capacitanti', senza alcuna pretesa di ricostruire un caso empirico-modello e replicabile, ma piuttosto come luogo privilegiato per osservare una sequenza di riconoscimenti amministrativi e di dispositivi di diritto d'uso civico e collettivo che sposta l'oggetto della policy: dalla sola gestione di beni alla produzione di spazio pubblico, all'istituzione di terzietà e alla generatività dei diritti (Capone, 2016; 2021; 2022; De Tullio, 2022; Micciarelli, 2014ab, 2018)[1].

2. Cornice concettuale: sfera pubblica, spazio pubblico, "città pubblica"

Per definire operativamente la crisi della sfera pubblica, occorre distinguere concetti che nel discorso ordinario tendono a sovrapporsi. Innanzitutto, la nozione di 'sfera pubblica' è assunta in questo contesto come ciò che designa l'insieme delle pratiche e dei processi in cui si producono decisioni e significati collettivi (Donolo, 2015, 2017); 'spazio pubblico' è invece, considerato coma la dimensione materiale e simbolica che rende tali pratiche possibili (Harvey 2019; Lefebvre, 2018; Stavrides, 2022); mentre per 'bene comune' si intende la relazione istituzionale fra una risorsa, un bene, e l'esercizio di diritti fondamentali (Rodotà, 2018, 2014); 'istituzione', infine, è presa in esa-

me come "dispositivo di durata" che stabilizza aspettative e garantisce pratiche (Esposito, 2021, 2023). Questa distinzione ha un valore di policy: consente di evitare l'equivoco per cui basterebbe 'riaprire' uno spazio o 'attivare' una partecipazione per ricostruire la sfera pubblica, ignorando la necessità di garanzie, responsabilità e apprendimento come si vedrà più avanti, in particolar modo, attraverso la ripresa della riflessione di Carlo Donolo, Ota De Leonardis e Orsetta Giolo.

Alla luce di questo tentativo di chiarezza terminologica è possibile proporre una cornice normativa-pragmatica centrata sugli 'affari pubblici' e sulla felicità pubblica (Donolo, 2017). In tale cornice, la sfera pubblica è inseparabile dai beni che sostengono la convivenza, e tali beni non sono riducibili a scelte individuali di consumo. La distinzione fra beni pubblici e beni comuni è qui decisiva: i primi sono prodotti della funzione pubblica; i secondi sono, in parte, patrimonio da coltivare e, in parte, beni che vanno generati indirettamente attraverso politiche e dispositivi che consentono l'esercizio dei diritti da parte delle comunità di riferimento (Donolo, 2017; Rodotà, 2018). Tradotto in termini di crisi, ciò significa che la riduzione della sfera pubblica può dipendere non solo da scarsità di risorse, ma da fallimenti nella produzione e manutenzione di dispositivi che rendono accessibili e difendono quei beni.

A partire da questi presupposti e spostando il focus sull'urbanistica e sullo spazio si fa evidente che lo spazio urbano non possa essere, mai, pensato e agito come un supporto neutro: esso codifica rapporti di potere e forme di relazione, attraverso destinazioni d'uso, confini, accessi e interdizioni. Per questo, parlare di "città pubblica" significa parlare di una architettura di diritti e dispositivi territorializzati (Travaglini 2017): non un elenco (tassonomico) di proprietà pubbliche, ma un insieme di luoghi e regole in cui diritti costituzionali trovano traduzione operativa. Il punto è di design: se lo spazio è un dispositivo relazionale, allora le politiche urbane non possono limitarsi alla gestione di contenitori; devono costruire, o ricostruire, condizioni di accesso e di convivenza.

Torna utile, a tal proposito, la nozione di terzietà come risposta al dualismo movimenti/istituzioni (De Leonardis, 2024). I "luoghi terzi" sono contesti concreti in cui iniziative dal basso e pubblici poteri si incontrano evitando l'assorbimento che neutralizza il potenziale politico-culturale delle pratiche (De Leonardis, 2024, pp. 79-82). La terzietà non è un 'mezzo' neutro: è una terza realtà in cui una possibilità si istituisce e prende consistenza, a condizione che il punto focale siano le persone interessate e che l'uso qualifichi il luogo (De Leonardis, 2024, p. 86). Per questo, la terzietà è essenziale per la ricostruzione della sfera pubblica: essa consente di costruire relazioni costruttive senza trasformarle in cooptazioni, e di condividere responsabilità senza dissolvere il mandato pubblico.

Perché ciò abbia effetti sul piano istituzionale e politico è necessario collocare la città dentro una architettura giuridico-politica più ampia, capace di mantenere connessioni multilivello con il sistema delle garanzie. Il diritto alla città, se inteso come mito autosufficiente, rischia, infatti, di occultare proprio la dimensione delle garanzie: spesso i diritti operano "contro la città" quando decisioni urbane comprimono diritti fondamentali come casa, sanità, scuola e assistenza sociale, introducendo gerarchie di status e requisiti territoriali, trasformando la città in un dispositivo di esclusione (Giolo, 2021, p. 65). Questa osservazione implica che la ricostruzione della sfera pubblica non può essere un localismo: l'istituzione urbana capacitante deve restare aperta alla dimensione nazionale e internazionale, specie per ciò che riguarda la tutela dei diritti fondamentali e le loro garanzie.

Questa cornice consente di nominare alcune ambivalenze che orientano la successiva argomentazione. Primo, pubblico/privato: il rischio è ridurre il pubblico a mero titolo di proprietà e il privato a sinonimo di libertà e autonomia, ignorando che la libertà dipende da beni e garanzie collettive, che il pubblico dovrebbe garantire (Capone, 2025). Secondo, gestione/produzione: la gestione presuppone un oggetto già dato; la produzione riguarda l'istituzione di condizioni di accesso e convivenza, e quindi riguarda beni-istituzioni più che beni-risorsa. Terzo, procedura/conflitto: la procedura è necessaria per la durata, ma, se assorbe il conflitto, neutralizza la sfera pubblica; il conflitto è necessario per la contestabilità, ma, se rifiuta la durata, produce volatilità (De Leonardis, 2024, pp. 86-88). Da qui le dicotomie presenti nel saggio: capacitazione/incapacitazione, terzietà, garanzie di durata, neutralizzazione/cattura, produzione di spazio pubblico, generatività dei diritti.

In termini operativi e per rendere quanto più accessibile il lessico usato, 'capaciatazione' indica l'aumento congiunto di: (1) capacità amministrativa, intesa come competenza e affidabilità nel garantire accesso e inclusione; (2) capacità civica, intesa come competenza e responsabilità nell'uso cooperativo e nella cura; (3) capacità istituzionale, intesa come architettura di durata contestabile (regole, sedi, autorità terze, giurisdizioni) che trasforma il conflitto in risorsa di generalizzabilità. Questo triplice criterio consente di qualificare come 'capacitanti' soltanto quei dispositivi che non limitano l'azione collettiva a una gestione efficiente, ma la rendono generativa di spazio pubblico e di diritti effettivi. Specularmente, 'incapacitazione' designa una perdita di tali capacità. Nell'anti-istituzionalismo si perde la capacità istituzionale perché si rifiuta la durata e si rinuncia ai dispositivi che rendono generale e difendibile l'azione; nella neutralizzazione si perde la capacità civica e istituzionale perché la procedura si sostituisce al conflitto e riduce la cooperazione a conformità. Entrambe le forme

compromettono, per ragioni diverse, la felicità pubblica come orizzonte degli affari pubblici (Donolo, 2017).

3. Istituzioni come beni comuni: oltre l'istituzione-apparato e oltre il bene-oggetto

L'idea di istituzioni come beni comuni è una risposta a due riduzionismi. Il primo è il riduzionismo patrimoniale, che identifica la nozione di pubblico con quella di titolarità/proprietà e la policy con la gestione; il secondo è il riduzionismo anti-istituzionale, che identifica l'istituzione con l'apparato e riduce l'azione collettiva a pratica contingente. Entrambi falliscono perché rimuovono una dimensione essenziale: la durata come garanzia di accesso e di effettività dei diritti, e la contestabilità come condizione di politicità.

È possibile formulare il punto in modo netto: attribuire diritti impone di interrogare gli strumenti che li rendono effettivi; e si può addirittura aggiungere che "i diritti in realtà creano i beni" (Rodotà, 2018, p. 33). Questo enunciato consente di riformulare l'oggetto della policy urbana. Se i diritti creano i beni, allora (1) l'oggetto non è una risorsa 'naturale' o un patrimonio dato, ma una infrastruttura di condizioni che rende il diritto praticabile; (2) il bene comune non è soltanto un oggetto da proteggere, ma un insieme di dispositivi di accesso, uso e cura per l'esercizio dei diritti; (3) l'istituzione è parte del bene, nel senso che senza dispositivi istituzionali non esiste effettività e quindi non esiste bene 'comune' in senso proprio. La formula di Rodotà è, dunque, un criterio di design: ogni politica che dichiari un diritto deve esplicitare quali beni e quali istituzioni lo materializzano.

Questa prospettiva permette di criticare l'idea secondo la quale il problema dei beni comuni sia risolvibile unicamente elaborando una tassonomia, attribuendo un regime proprietario appropriato a questa tipologia di beni, senza mettere in discussione la nozione stessa di proprietà (Rodotà, 2018). La proprietà, per funzionare come soluzione, presuppone una enciclopedia di istituzioni: definizioni, garanzie, sanzioni, autorità e culture organizzative. Perciò, anche quando si tenta di uscire dalla tragedia mediante property rights, si rientra nella questione istituzionale: la soluzione dipende dal modo in cui un ordine istituzionale garantisce e rende operativi quei diritti esercitabili mediante l'uso di taluni beni (Donolo, 2017). Sul piano della capacità, ciò implica che la ricostruzione della sfera pubblica non può essere ridotta a una 'riforma proprietaria' – nel senso di moltiplicare l'elenco delle fattispecie, elaborando nuove e fantasiose tassonomie – né a una delega al mercato o allo Stato: deve essere concepita come architettura di dispositivi protettivi e generativi (Capone, 2025).

Sul piano urbano questa logica si evince tornando all'origine, considerando la nozione di bene comune come bene di appartenenza collettiva (Giannini, 1963; Maddalena 2025).

Gli enti pubblici sono titolari al solo fine di garantire accessibilità e fruibilità collettiva, in base a principi democratici di partecipazione e sussidiarietà; i beni comuni ereditano tratti del demanio (fuori commercio, inalienabilità, inusucapibilità), ma, in quanto beni comuni, implicano partecipazione ampia nel loro uso, governo e gestione e non sono riducibili alla nozione privatistica di patrimonio. È questa impostazione che consente di definire l'istituzione come bene comune: ovvero, è bene comune l'insieme di regole, garanzie e le diverse sedi di decisione (non solo amministrative) che assicurano accesso non esclusivo e cura, impedendo appropriazioni e catture. L'istituzione, in altri termini, è parte dell'infrastruttura che consente l'effettività.

Il passaggio decisivo, tuttavia, riguarda la durata. Se l'istituzione è bene comune, essa deve garantire durata senza diventare apparato opaco. La durata, però, non è immobilità: è capacità di stabilizzare aspettative e proteggere diritti in un ambiente conflittuale. La difesa dei beni comuni richiede, infatti, dispositivi che siano, da un lato, essi stessi beni comuni e oggetti di contesa e, dall'altro, capaci di riflessività: l'istituzione deve saper osservare e correggere le proprie norme come esperienza, trasformando conflitti e pratiche in apprendimento. Ne deriva una concezione della durata come 'durata contestabile' : efficace perché riflessiva, stabile quanto basta per garantire diritti, aperta quanto basta per apprendere e non neutralizzare (Capone, 2024; Donolo, 2017; De Leonardi 2024).

In questo quadro, va considerato però, come già accennato, che la città non è un "soggetto autosufficiente di giustizia" (Giolo, 2021). L'enfasi sul diritto alla città può produrre una mitizzazione dello spazio urbano che rimuove il problema delle garanzie; in realtà, la dimensione dei diritti è anche nazionale e internazionale, e può attivarsi contro politiche urbane che comprimono diritti fondamentali (Giolo, 2021, pp. 64-66). Pertanto, istituzioni come beni comuni richiedono un design che mantenga un nesso con l'architettura delle garanzie, evitando che la città divenga un dispositivo di esclusione territoriale.

La sfera pubblica, dunque, non si ricostruisce 'aggiungendo partecipazione' a un apparato dato, ma riconfigurando dispositivi di durata contestabile che trasformino diritti in beni e beni in condizioni stabili di accesso, cooperazione e conflitto democratico (Rodotà, 2018, p. 33; Donolo, 2017).

4. I due fallimenti simmetrici della ricostruzione della sfera pubblica

La ricostruzione della sfera pubblica è pertanto esposta a due fallimenti simmetrici che possono essere interpretati come due forme diverse di perdita di capacità. Nel primo fallimento, l'anti-istituzionalismo, la perdita riguarda la durata: rifiutando l'istituzione come tale, si rinuncia alle garanzie e alla generalizzabilità.

Nel secondo fallimento, la neutralizzazione amministrativa, la perdita riguarda il conflitto produttivo: assorbendo le pratiche in procedure depoliticizzanti, si svuota la politicità della sfera pubblica e si riduce il diritto a prestazione o a controllo. La simmetria è un criterio di design: ogni dispositivo capacitante deve essere valutato in base al suo rischio di scivolare verso l'uno o l'altro fallimento, e ogni mix deve contenere contromisure interne.

Nella prospettiva fin qui delineata, per anti-istituzionalismo si intende la tendenza a identificare l'istituzione con l'apparato e, di conseguenza, a rifiutare la dimensione di durata e di garanzia. Questo rischio emerge soprattutto per contrasto. La costruzione dei "luoghi terzi" non richiede il ritiro del pubblico, ma l'incontro tra iniziative dal basso e pubblici poteri che si mostrano "indeboliti ma resistenti", disponibili a condividere obiettivi e responsabilità mantenendo il proprio mandato (De Leonardis, 2024, p. 79-82). Se si rifiuta la dimensione istituzionale, l'incontro tende a diventare episodico, e il luogo non si stabilizza come "terza realtà": la possibilità non si istituisce, resta promessa.

Sul piano delle conseguenze, l'anti-istituzionalismo produce volatilità e frammentazione. Senza regole d'uso, senza garanzie di accesso e senza autorità terze riconosciute, le pratiche civiche restano dipendenti da energie intermittenti e rischiano di contrarsi in forme di 'identitarismo' chiuse. In altri termini, ciò significa che l'azione collettiva rischia di non costruire capacità trasferibili e non costruisce un diritto di accesso difendibile. Questa dinamica aumenta inevitabilmente fenomeni di opportunismo e *free riding*: quando la co-responsabilità reciproca si dissolve, la cura dei beni comuni diventa incerta e la pressione verso l'appropriazione e l'uso esclusivo ed egoistico dei beni e delle risorse cresce, riducendo ulteriormente la sfera pubblica (Donolo, 2017). Il punto non è moralistico: è istituzionale. La mancanza di dispositivi protettivi produce incentivi alla defezione e rende più costosa la cooperazione.

Il fallimento opposto è la neutralizzazione amministrativa. Qui il meccanismo prevalente è la proceduralizzazione e la conseguente burocratizzazione: pratiche e conflitti vengono assorbiti in procedure che, mentre promettono stabilizzazione, tendono a depoliticizzare la questione pubblica, spostandola dal piano dei diritti al piano della mera gestione. Come evitare quell'assorbimento nel sistema che neutralizza il potenziale politico-culturale di cambiamento delle iniziative dal basso? (De Leonardis, 2024, pp. 79-82). La neutralizzazione è dunque un rischio di cattura istituzionale: il luogo terzo viene ricondotto a un "luogo amministrato" in cui l'incontro è consentito solo a condizione di perdere politicità.

Una via di fuga dai pericoli della neutralizzazione e dalla strumentalizzazione del conflitto può essere l'apprendimento istituzionale, inteso come criterio di riconoscimento: se la norma è intesa come imperativo formalistico,

essa diventa una barriera all'apprendimento e all'innovazione; se è intesa come esperienza e come spazio di relazione, può ritornare sull'azione, osservare i propri effetti e riformarsi (Capone 2024; Ostanel, 2023). La neutralizzazione amministrativa, in questa chiave, coincide con l'incapacità riflessiva dell'istituzione: la norma non apprende perché non si espone al conflitto come fonte di conoscenza e di correzione. Il risultato è un paradosso di capacità: l'amministrazione appare 'capace' perché controlla e misura, ma in realtà è incapace di produrre spazio pubblico, perché riduce l'azione collettiva a variabile da gestire.

Una forma ulteriore di neutralizzazione è la territorializzazione selettiva dei diritti. Quando la città condiziona l'accesso ai diritti fondamentali attraverso requisiti amministrativi che producono gerarchie di status (residenza, accesso selettivo ai servizi, criteri di appartenenza), il diritto è ridotto a prestazione e perde universalismo; in questi casi, come accennato, i diritti operano "contro la città", richiedendo l'attivazione di garanzie esterne (Giolo, 2021, p. 65). La neutralizzazione amministrativa è dunque anche un rischio di "localismo amministrativo": la procedura locale viene usata per selezionare e disciplinare, anziché per garantire e includere.

La simmetria fra i fallimenti suggerisce una regola di design: ogni dispositivo di durata deve includere una contro-funzione di contestabilità, e ogni dispositivo di contestabilità deve includere una contro-funzione di garanzia. Il conflitto è necessario perché rende visibili disuguaglianze, appropriazioni e esclusioni; ma può diventare distruttivo se non è istituito in sedi che lo trasformino in apprendimento e in regole rivedibili.

In definitiva, negoziazioni, conflitti e istituzionalizzazione sono parte del sempre 'tragico' processo di riconoscimento: la difesa dei beni comuni non consiste nell'eliminare il conflitto, ma nel costruire dispositivi che lo incanalino senza neutralizzarlo (Donolo, 2017). Il rischio di assorbimento neutralizzante sta nella falsa credenza che la partecipazione sia di per sé emancipativa: senza un'architettura di terzietà che la rende capace di produrre valore pubblico non c'è emancipazione (De Leonardis, 2024, pp. 86-88) e sopratutto non c'è apprendimento, cioè il conflitto non si istituisce e pertanto non è capace di tornare riflessivamente sull'azione dando luogo così al fenomeno dell'apprendimento istituzionale.

5. Policy multilivello di dispositivi capacitanti: tipologia, funzioni, rischi e contromisure

Se la ricostruzione della sfera pubblica è un problema di capacità, lo strumento privilegiato è una policy multilivello (Hooghe, Marks, 2001; Nussbaum, 2011; Sen, 1999, 2009). Nel descrivere i dispositivi con cui le istituzioni 'trattano' la tragedia dei beni comuni, è possibile elencare una pluralità di meccanismi: diritti di disposizione e accesso, regolazioni,

incentivi, standard, culture e pratiche organizzative, autorità terze, differenziazione di livelli, sedi democratiche, negoziazioni, conflitti e giurisdizioni (Donolo, 2017). La protezione dei beni comuni, di conseguenza, non può essere affidata a un unico meccanismo, perché i beni comuni sono oggetto di contesa e vulnerabili a opportunismo, appropriamenti e catture. Tradotto in termini di design urbano, ciò significa che occorre progettare un insieme coerente di strumenti che operino su piani diversi (normativo, organizzativo, spaziale, cognitivo).

Da quanto detto finora è possibile individuare una tipologia di 'policy multilivello capacitante' in quattro insiemi di dispositivi: giuridico-istituzionali, organizzativi, spaziali e cognitivi. Ciascun insieme ha una funzione capacitante specifica e un rischio caratteristico di cattura o neutralizzazione. La sfida è comporre la tipologia in modo che le funzioni si sostengano reciprocamente e che i rischi siano mitigati da contromisure interne alla 'policy multilivello', invece che esternalizzati (ad esempio mediante un 'controllo' che diventa esso stesso neutralizzazione).

A) Dispositivi giuridico-istituzionali. Comprendono riconoscimenti, regole d'uso, statuti, atti amministrativi e forme di tutela che stabilizzano un bene come comune e definiscono un regime di accesso non esclusivo. Il caso-Napoli, ad esempio, documenta l'inserimento dei beni comuni nello Statuto comunale e l'adozione di delibere che riconoscono beni e processi di diritto d'uso civico e collettivo, rendendo operativa una nozione la quale, sul piano nazionale, resta priva di legge generale di attuazione, ma che sul piano locale può far leva sui piani urbanistici che, dal punto di vista giuridico, hanno forza di legge (Capone 2024). La loro funzione capacitante sta nel produrre garanzie di accesso e durata contestabile; trasformare il 'bene' in un regime di diritti e doveri; rendere difendibili le condizioni di uso comune. I rischi invece ricorrono nel formalismo e nella neutralizzazione (l'atto come mero adempimento), o, all'opposto, nella precarietà (riconoscimenti revocabili senza criteri). Le possibili contromisure possono essere le cosiddette clausole di revisione pubblica, esplicitazione dei criteri di accesso e imparzialità, istituzione di sedi terze e procedure di contestazione, connessione con l'architettura dei diritti (Rodotà, 2018, p. 33; Giolo, 2021, p. 65).

B) Dispositivi organizzativi. Riguardano assetti di governance, responsabilità, coordinamento, accountability, risorse e capacità amministrativa e civica. I già citati luoghi terzi esistono se il punto focale sono le persone interessate e se il loro coinvolgimento nel far esistere il luogo qualifica il luogo stesso; questo implica un'organizzazione capace di condividere obiettivi e responsabilità fra soggetti istituiti e collettivi eterogenei, con attenzione particolare ai più vulnerabili (De Leonardis, 2024, pp. 84-86). La loro funzione capacitante sta nel rendere possibile cooperazione senza delega, mantenere

la responsabilità pubblica e la responsabilità civica, definire ruoli e procedure che non dissolvano la politicità. I rischi più frequenti nella cattura organizzativa (cooptazione), nella deresponsabilizzazione pubblica (scarico di cura sul civico), o nella conflittualità distruttiva (assenza di coordinamento). Le possibili contromisure potrebbero consistere in mandati pubblici chiari, nella tracciabilità decisionale, nella separazione fra funzioni di supporto e funzioni di controllo e, infine, in meccanismi di revisione e rotazione, e sedi di terzietà.

C) Dispositivi spaziali. In questo caso la capacitazione non è solo normativa: è materialità dello spazio pubblico. Le destinazioni d'uso, ad esempio, determinano rapporti di potere e forme di relazione, e i beni comuni, come dispositivo relazionale, consentono di ripensare lo spazio urbano mettendo in discussione assetti proprietari e funzioni dei beni. La loro funzione capacitante consiste, appunto, nel costruire accessibilità, porosità e infrastrutture civiche; rendere lo spazio pubblico fruibile e riconoscibile come bene comune; produrre condizioni di incontro e di cura. I rischi ricorrono nello 'spazialismo' (credere che basti lo spazio per produrre sfera pubblica), nell'esclusione informale (barriere di fatto), nella privatizzazione strisciante (accesso selettivo) e nei conflitti non governati. Possibili contromisure possono essere l'elaborazione collettiva di standard di accesso e inclusione, verifiche pubbliche e partecipate sugli effetti distributivi, progettazione dell'imparzialità come regola materiale (orari, accessi, usi compatibili), e connessione con dispositivi organizzativi e giuridici.

D) Dispositivi cognitivi. Il quarto insieme riguarda apprendimento istituzionale, la riflessività, la capacità di interpretazione, la conoscenza dei fenomeni e la loro valutazione qualitativa più che quantitativa (Argyris, Schön, 2005; Levitt, March, 1988; Ostanel, 2023; McFarlane, 2011). L'apprendimento in questo caso rappresenta una condizione di efficacia: senza capacità di osservare la norma come esperienza e di costruire 'ponti' fra posizioni, la norma si irrigidisce e la politica si riduce a tecnicità; la valutazione, in questa prospettiva, non è adempimento ma dispositivo di ritorno dell'azione su sé stessa. Il lavoro di conoscenza riflessivo e situato è, del resto, componente essenziale della costruzione dei luoghi terzi (De Leonardis, 2024, pp. 84-86). La funzione capacitante dei dispositivi cognitivi è quella di rendere discutibili e correggibili regole e pratiche; trasformare conflitti in conoscenza; sostenere la durata evitando irrigidimento. I rischi più frequenti risiedono nella tecnocratizzazione (indicatori come controllo), nella depoliticizzazione (valutazione come filtro), nell'opacità (conoscenza non condivisa). Come contromisure potrebbero essere utili indicatori pubblici e contestabili, spazi di interpretazione comune, il riconoscimento della conoscenza situata e delle narrazioni come parte della prova. La tabella seguente sintetizza, in forma di

matrix design, le funzioni e i rischi dei quattro insiemi, suggerendo contromisure coerenti con l'impianto teorico del saggio (Tab. 1).

Per rendere operativa la tipologia di 'policy multilivello capacitante' sopra decritta è utile esplicitare la logica di coordinamento fra i diversi dispositivi. I dispositivi giuridico-istituzionali producono cornici e garanzie; quelli organizzativi producono capacità di attuazione e accountability; quelli spaziali materializzano

Insieme dei dispositivi	**Funzione capacitante**	**Rischi (cattura/ neutralizzazione)**	**Contromisure**
A) Giuridico-istituzionali	Stabilizzare riconoscimenti, regimi d'uso e garanzie di accesso; tradurre diritti in regole contestabili.	Formalismo; riduzione della garanzia ad adempimento; neutralizzazione.	Clausole di revisione pubblica; trasparenza; sedi di terzietà; regole d'uso orientate a inclusione.
B) Organizzativi	Condividere responsabilità, coordinare attori, costruire accountability reciproca e risorse/capacità.	Cattura organizzativa; cooptazione; deresponsabilizzazione pubblica.	Mandati pubblici di garanzia; separazione funzioni; rotazione; tracciabilità decisionale.
C) Spaziali	Infrastrutturare accesso e fruibilità; porosità; cura materiale dello spazio pubblico come luogo di relazione.	Spazialismo; esclusione informale; privatizzazione di fatto dell'accesso.	Standard di accesso e inclusione; verifiche pubbliche su effetti distributivi; progettazione dell'imparzialità.
D) Cognitivi	Apprendimento istituzionale; riflessività; conoscenza situata; valutazione discutibile che corregge il mix.	Tecnocratizzazione; indicatori come controllo; depoliticizzazione.	Indicatori pubblici e contestabili; spazi di interpretazione comune; separazione valutazione/sanzione.

Matrix design
Tab. 1

accesso e porosità; quelli cognitivi producono apprendimento e correzione del processo. Il punto di design è evitare che un insieme compensi patologicamente gli altri: ad esempio, che il cognitivo diventi controllo al posto della mancanza di regole d'uso, oppure che l'organizzativo diventi gerarchia per supplire a spazi non accessibili.

Sul piano degli strumenti, questa logica si traduce in tre operazioni. La prima è l'esplicitazione delle funzioni: ogni atto, ogni sede e ogni infrastruttura deve dichiarare quale diritto intende rendere effettivo e quale rischio intende mitigare. La seconda è la previsione di *checks* and *balances*: autorità terze, trasparenza, differenziazione di livelli e procedure di revisione pubblica sono contromisure contro cattura e neutralizzazione (Donolo, 2017). La terza è l'istituzione di una temporalità: durata non significa permanenza senza revisione, ma stabilità con cicli di valutazione e aggiornamento; qui la riflessività diviene la condizione di efficacia perché la norma sia osservabile e riformabile.

Infine, occorre considerare lo *scaling*: la trasferibilità di un dispositivo dipende dalle condizioni di terzietà e dalle capacità amministrative e civiche che lo sostengono. In ogni caso va evidenziato il carattere situato e in evoluzione dei luoghi terzi, che non sono replicabili come template; la necessità di coordinare dispositivi con standard e cornici giuridiche, tenendo sempre presente che la città non è un universo normativo autosufficiente. Da quanto detto deriva un criterio: lo *scaling* prudente richiede traduzione, non imitazione, e richiede di preservare la politicità dell'uso evitando procedure che neutralizzino il potere istituente (De Leonardis, 2024, pp. 86-88; Giolo, 2021, pp. 64-66).

6. Il laboratorio Napoli come *policy lab*

In questa prospettiva Napoli può essere letto come *policy lab* perché rende visibile una sequenza di dispositivi che ha il potenziale di spostare l'oggetto della policy urbana. Non si tratta di assumere Napoli come 'modello' empirico replicabile, ma di osservare come l'istituzione, attraverso riconoscimenti amministrativi, possa produrre spazio pubblico e terzietà invece di limitarsi alla gestione patrimoniale di beni. L'espressione laboratorio, dunque, sta ad indicare una configurazione: una serie di atti, regole e processi che rendono osservabile la generatività dei diritti e la costruzione di istituzioni come beni comuni.

L'esperienza napoletana dei beni comuni ha inizio all'indomani del referendum del 12 e 13 giugno 2011 con il quale 26 milioni di elettori votarono per la 'ripubblicizzazione dell'acqua' e dei servizi essenziali (Marotta, 2016). Due sono i passaggi istituzionali centrali: il riconoscimento dell'acqua come bene comune – con la non scontata trasformazione del soggetto gestore del servizio idrico in un soggetto di diritto pubblico (DCC 20/2011) – e l'inserimento della nozione di beni comuni tra le finalità

dello Statuto comunale (Delibera del Consiglio Comunale 24/2011). Nello Statuto, all'art. 3, comma 2, viene affermato che il Comune di Napoli "anche al fine di tutelare le generazioni future, riconosce i beni comuni in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e ne garantisce il pieno godimento nell'ambito delle competenze comunali".

Questo passaggio è rilevante perché sposta la prospettiva dalla mera appartenenza del patrimonio al Comune di Napoli alla funzionalizzazione di taluni beni all'esercizio dei diritti fondamentali. Un bene si dice comune perché appartiene all'intera comunità in quanto è funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali e alla vita collettiva, e – contrariamente ad una visione riduttivamente patrimoniale – l'istituzione pubblica è titolare dei beni al solo fine di garantire questa speciale appartenenza e questa speciale funzionalità (Giannini, 1963; Maddalena 2025; Capone 2025).

L'esperienza napoletana documenta, inoltre, un itinerario amministrativo che coordina beni comuni, diritto d'uso civico e collettivo e standard urbanistici, traducendo innovativamente la nozione di bene comune in prassi amministrativa, inscrivendola nella costruzione della "città pubblica e comune" (Piscopo, Buonanno, 2024). Da una lettura sistemica delle delibere si evincono due strade principali: la prima è l'affidamento del bene – mediante avviso pubblico – a un soggetto gestore (formale o informale) tramite convenzione (percorso finora mai attuato); la seconda è il riconoscimento, tramite delibere di giunta e in base a principi-guida adottati con delibera comunale, del diritto d'uso esercitato mediante "Dichiarazioni d'uso civico e collettivo urbano", frutto della capacità autonòmica delle comunità di riferimento e riconosciute come forme di regolazione pubblica (Capone, 2022; Osservatorio BC, 2022). Il punto di design è che il riconoscimento non coincide con una concessione o con la stipula di una convenzione o di un patto: esso assume la comunità come soggetto di regole e responsabilità e l'amministrazione e le comunità di riferimento come garanti dell'accesso e dell'imparzialità. Ciò è possibile grazie ad una nuova forma di produzione di regolamentazione pubblica – le Dichiarazione d'uso civico e collettivo – che è pubblica proprio perché è il frutto della capacità autonòmica delle comunità, la quale produce regole d'uso e di gestione mediante un processo partecipativo – in cui sono coinvolti tutti i soggetti interessati (istituzione comunale, singoli, associati, gruppi informali, ecc.). La regolamentazione pubblica prodotta è 'situata' e, allo stesso tempo, capace di assumere forma giuridica, cioè capace di tradursi in norme valide per la generalità della collettività. Questo è possibile proprio perché la norma prodotta è intesa come dispositivo ermeneutico e riflessivo e per questo 'utilizzata' come strumento di "autopoiesi e cognizione" (Capone, 2024; Maturana, Varela, 2001).

Osservando da vicino il diritto d'uso civico e collettivo è possibile osservare che assumono valore di criteri operativi: l'uso non esclusivo; l'implicazione diretta della comunità nella cura e gestione; il riconoscimento delle Dichiarazioni d'uso come forma di regolamentazione pubblica al fine di per garantire accessibilità e imparzialità; la capacità autonormativa delle comunità coinvolte. La tripartizione 'usi/civici/collettivi' esplicita, dunque, tre dimensioni: (1) 'usi' come intrinseca giuridicità di certe forme d'uso che generano obbligazioni e sono quindi da considerarsi come fonte del diritto; (2) 'civici' come capacità autonòmica e auto-obbligante della comunità; (3) 'collettivi' come cooperazione e forme d'uso non esclusive del bene (Capone, 2016). In termini di ricostruzione della sfera pubblica, ciò significa che la policy riconosce e istituisce pratiche non come eccezioni tollerate, ma come elementi di un ordine pubblico urbano orientato ai diritti.

Alla luce di queste considerazione è possibile comprendere meglio la successione di riconoscimenti di specifici spazi come beni comuni: il riconoscimento dell'ex Asilo Filangieri come bene comune (DGC 400/2012; 893/2015), la successiva estensione del riconoscimento ad altri luoghi (DGC 446/2016; DGC 2017/2019; DGC 424/2021) e l'avvio di processi di riconoscimento per ulteriori spazi. L'amministrazione, dunque, dal 2011 al 2021 (guidata dal Sindaco Luigi De Magistris) costruisce una sequenza di atti che stabilizza nel tempo un dispositivo e la sequenza stessa diventa parte della cosiddetta durata contestabile[2].

La concatenazione di atti amministrativi è rilevante anche perché include la connessione con gli standard urbanistici, concepiti in modo innovativo come trasposizione territoriale di diritti fondamentali e come componente di una 'città pubblica' intesa in senso costituzionale (Travaglini, 2017). In questa prospettiva, la cura e la produzione degli spazi collettivi non dipendono soltanto da pianificazione top-down, ma anche dalla presa in carico diretta del patrimonio esistente da parte di cittadini organizzati, attraverso regimi di uso comune riconosciuti (De Angelis, 2017; Micciarelli, 2014a, 2018). Qui emerge una logica di capacitazione: non si tratta solo di aprire uno spazio, ma di costruire condizioni di accesso, uso e cura che rendano lo spazio generativo di sfera pubblica.

Consente di meglio formulare il nucleo teorico del caso Napoli la riflessione giuridica di Stefano Rodotà: i diritti fondamentali richiedono strumenti che li rendano effettivi e, in questo senso, essi creano beni e istituzioni. La trasformazione non è automatica: essa richiede "passaggi istituzionali" difficili, capaci di trasformare indicazioni teoriche in realtà operative (Rodotà, 2018, pp. 31-33). Una forma locale di tale passaggio sono, per l'appunto, l'inserimento dei beni comuni nello Statuto e il loro coordinamento con il diritto d'uso civico e collettivo, attraverso delibere che riconoscono l'autonomia regolativa delle comunità e al

tempo stesso mantengono il mandato pubblico di garanzia. In questa logica, l'oggetto della policy non è la 'cosa' ma l'infrastruttura che rende effettivi diritti. Il cuore pulsante di questo nucleo politico e giuridico è un'altra nozione di proprietà, che non non è più concepita come forma d'uso esclusiva ed esclusivamente funzionale agli interessi del titolare (Capone, 2025; Rodotà 2024). La nozione di bene comune permette di aprire la proprietà ad usi plurali e li funzionalizza all'esercizio dei diritti fondamentali: ovvero li concepisce come beni di appartenenza collettiva – la cui titolarità pubblica è esclusivamente a garanzia di questa appartenenza – e li radica dentro l'ordito delle finalità costituzionali, vale a dire, ne fa strumento operativo per rimuovere "gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3 Cost.).

Per questa ragione la generatività dei diritti che da questo dispositivo si libera non coincide con una proliferazione di "diritti urbani" sganciati dalle garanzie: al contrario, la funzione generativa esige che i diritti mantengano universalismo e capacità di operare contro decisioni locali che comprimono diritti fondamentali (Giolo, 2021, p. 65). In caso contrario e nella migliore delle ipotesi i diritti urbani sarebbero ridotti a prestazioni di servizi da parte dell'amministrazione pubblica mediati dallo status sociale ed economico degli utenti (nel peggiore dei casi sarebbero privatizzati). Ne deriva un criterio di design plurilivello: la città produce istituzioni come beni comuni solo se le connette a un quadro di garanzie più ampio, evitando che l'uso comune si trasformi in appartenenza esclusiva o in selezione amministrativa o una forma di compensanzione di erosione di altri diritti.

Un elemento ulteriore del caso napoletano, che forse merita di essere messo in evidenza, è l'idea che la decisione amministrativa tende ad operare come riconoscimento e non soltanto come forma di autorizzazione. La distinzione è cruciale: un'autorizzazione, per definizione, mantiene l'asimmetria fra concedente e beneficiario (Giglioni, 2025); un riconoscimento, invece, può essere costruito come dispositivo di terzietà che registra una capacità autonormativa e la connette a garanzie pubbliche (Capone, 2016; De Tullio, 2022; Micciarelli, 2014b). Questo consente di comprendere perché, nel materiale napoletano, l'oggetto della policy non sia la 'concessione' di un bene ma l'istituzione di un regime d'uso che produce spazio pubblico. Il riconoscimento funziona allora come dispositivo giuridico-istituzionale che, da un lato, protegge il diritto d'uso comune; dall'altro, rende l'uso contestabile e generalizzabile, evitando che la comunità diventi enclave escludente. Questo impedisce che la vicenda dei beni comuni si riduca ad una questione ge-

stionale del patrimonio pubblico e all'esercizio di varie forme di autogestione. La questione è più profonda e più complessa: occorre evitare che i beni comuni siano catturati nella dinamica di valorizzazione immobiliare del patrimonio pubblico e che le diverse forme di autogestioni diventino la riserva del dissenso urbano e un vuoto esercizio identitario. La sfida è duplice e non ammette scorciatoie evitanti le contraddizioni del fenomeno.

Questa logica, tra l'altro, consente anche di ricomporre l'apparente paradosso fra amministrazione e depoliticizzazione. La neutralizzazione amministrativa è un rischio reale, ma non ogni atto amministrativo neutralizza: dipende dalla sua funzione e dalla sua architettura. Se l'atto istituisce terzietà, rende discutibile l'uso e stabilizza garanzie di accesso, esso può essere capacitante; se invece traduce l'uso in mera conformità procedurale, esso cattura. In questo senso, Napoli è laboratorio non perché l'amministrazione 'fa un passo indietro', ma perché sperimenta, entro i limiti ricostruibili, un uso della decisione amministrativa come riconoscimento di poteri istituenti e come traduzione dei diritti in istituzioni di durata (Rodotà, 2018, pp. 31-33).

Questo impianto è stato recepito anche dalla nuova giunta comunale che – in occasione del progetto "Ad uso civico e collettivo" – per la progettazione e realizzazione delle opere di riqualificazione di due beni comuni (l'ex Opg e lo Scugnizzo liberato) con un comunicato stampa dell'intera giunta del 2 dicembre del 2022 – riconosce le Dichiarazioni d'uso civico e collettivo "quali forma di regolamentazione pubblica per l'effettivo esercizio del diritto d'uso civico e collettivo" e pone come obiettivo del percorso di rigenerazione quello "di garantire ulteriormente l'accessibilità, la fruibilità e l'inclusività dei due beni comuni e di favorire forme di governo per accrescere la capacità di auto-normazione delle comunità emergenti e l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"[3] (Quattromani, 2023) . Inoltre, con DGC Delibera GC 258/2022 è individuato "un gruppo di lavoro per la redazione di un Regolamento dei Beni comuni e dell'Economia Civile"[4], iniziativa tutt'ora in corso.

7. Criterio di design: "dai diritti si creano i beni" e implicazioni

Il criterio "dai diritti si creano i beni" va trattato come principio operativo, non come slogan. Esso descrive una sequenza: (1) riconoscimento di un diritto fondamentale come pretesa giustificata; (2) individuazione degli strumenti che lo rendono effettivo; (3) istituzione di beni, servizi, regole e luoghi che costituiscono un'infrastruttura di accesso e di cura; (4) stabilizzazione di tale infrastruttura in forme di durata contestabile e di terzietà. Rodotà rende esplicita la logica: attribuire diritti senza pensare agli strumenti significa produrre enuncia-

ti privi di effettività; al contrario, pensare agli strumenti significa costruire beni e istituzioni che consentono ai diritti di operare (Rodotà, 2018, p. 33).

La prima condizione è la non-riduzione del diritto a prestazione amministrativa. Se la procedura definisce integralmente il contenuto del diritto, la sfera pubblica viene neutralizzata: il diritto perde generatività e diventa oggetto di gestione. Occorre mettere in guardia contro la trasformazione dei diritti in status condizionati e gerarchizzati; quando l'accesso a casa, sanità, scuola o assistenza sociale viene condizionato da requisiti locali, l'eguaglianza si spezza e la città diventa, come già messo in evidenza, sede di esclusione (Giolo, 2021, p. 65). Un design capacitante deve dunque assumere la dimensione dei diritti come vincolo sostantivo, non come cornice retorica e i beni comuni stanno in questa logica capacitante.

La seconda condizione è la non-riduzione del bene a 'cosa'. Bisogna insistere sul carattere relazionale del bene comune: esso implica comunità di riferimento, uso non esclusivo, regole e responsabilità condivise, e una titolarità pubblica orientata alla garanzia dell'appartenenza collettiva del bene e alla sua funzionalizzazione all'esercizio dei diritti fondamentali. Se queste dimensioni sono assenti, il bene torna a essere 'patrimonio' o, peggio, oggetto di appropriazione, e la sfera pubblica non si ricostruisce. La terza condizione, infine, è la riflessività: l'istituzione deve includere dispositivi cognitivi che consentano di apprendere dai conflitti e dalle pratiche, evitando sia l'irrigidimento normativo, sia l'ideologia della spontaneità.

Il *trade-off* centrale è fra durata e contestabilità e i dispositivi istituzionali devono essere progettati sapendo che saranno contese, erose e rinegoziate. La risposta non è irrigidire, ma differenziare livelli, istituire autorità terze, costruire standard e culture organizzative capaci di manutenzione (Donolo, 2017). Analogamente, occorre mettere al centro il rischio di neutralizzazione e la necessità di mantenere l'incontro "a metà strada", evitando la riduzione del luogo terzo a esternalizzazione o a cooptazione (De Leonardis, 2024, pp. 86-88). Insieme, questi argomenti suggeriscono che la durata contestabile è il criterio di design più generale.

A partire dalle considerazioni fatte finora, si possono individuare tre possibili direzioni di ricerca. La prima, potrebbe orientarsi su una comparazione fra le diverse forme di terzietà: quali criteri rendono un luogo terzo stabile senza catturarlo e senza spostarlo verso la mera esternalizzazione? La centralità data alle persone e alla cura dei più vulnerabili suggerisce che la terzietà non è una forma istituzionale astratta, ma una combinazione di orientamento normativo e infrastrutture organizzative (De Leonardis, 2024). La seconda, potrebbe indirizzarsi sugli indicatori di capacitazione: come misurare, senza tecnicizzare, l'aumento

di capacità civica e amministrativa prodotto da dispositivi di uso comune? L'accento posto sull'apprendimento implica che gli indicatori debbano essere pubblici, discutibili e orientati a osservare la norma come esperienza. La terza, infine, potrebbe insistere sulle diverse forme di traduzioni dei diritti in infrastrutture urbane e sociali: quali catene di strumenti trasformano diritti fondamentali in beni-istituzioni e in spazi di accesso? Qui il criterio secondo il quale "i diritti creano i beni" chiede di mappare gli strumenti che rendono effettivo un diritto e di valutare la loro tenuta nel tempo (Capone, 2021; Rodotà, 2018; Donolo, 2017).

Sul piano della policy, la direzione è convergente. La ricostruzione della sfera pubblica richiede, anzitutto, una capacità amministrativa orientata alla garanzia: non basta amministrare procedure, occorre garantire accesso e inclusione. Richiede, inoltre, una capacità civica orientata alla responsabilità: il diritto d'uso in comune di beni e risorse non è appropriazione, ma cura cooperativa, mutualistica e regolata. Infine, richiede una capacità istituzionale orientata alla durata che sia sempre contestabile: regole e sedi che stabilizzano senza catturare, e che trasformano il conflitto in apprendimento. Questa triade sintetizza, in forma operativa, l'idea di istituzioni come beni comuni.

La combinazione fra lavoro di conoscenza situato e passaggi istituzionali coraggiosi permette di manutenere i beni comuni senza trasformarli né in soluzione gestionale per l'amministrazione patrimoniale dell'ente pubblico di riferimento, né in apparati autoreferenziali per comunità chiuse rigidamente identitarie. Solo in questo modo il principio dei diritti-matrice può divenire guida per un radicale ripensamento delle relazioni umane: così dai diritti si possono generare beni, istituzioni, e spazio pubblico durevole.

Note

[1] Il caso sarà osservato dalla prospettiva di ricercatore e attivista, essendo stato – chi scrive – direttamente implicato nel caso dell'ex Asilo Filangieri e nell'elaborazione del complesso deliberativo e amministrativo e attualmente componente del gruppo di lavoro per la redazione di un Regolamento dei Beni Comuni e dell'economia civile, istituito con Delibera di Giunta 258/2022 (11/07).

[2] Per accedere alla documentazione visita: <https://archivio.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16783>; <https://commonsnapoli.org/archivio/documenti-giuridici/>.

[3] Il Comunicato – com'è dichiarato sul sito commonsnapoli.org – "chiarisce l'origine e la cornice politica del percorso, con parole che sono il frutto condiviso della dialettica tra il Comune, i due Beni Comuni interessati, la Rete metropolitana dei Beni Comuni di Napoli e l'Osservatorio permanente sui beni comuni della città di Napoli, nonché La Scuola Open Source (SOS), incaricata dal Comune di Napoli come soggetto terzo per il disegno e la facilitazione del processo. Si tratta di una chiara riaffermazione del riconoscimento da parte del Governo cittadino dell'uso civico e collettivo urbano sui due beni, in un processo che punta a un'ulteriore apertura e miglioramento funzionale degli stessi, in coerenza con i bisogni rilevati nell'ascolto degli e delle abitanti. Ci siamo impegnati a partecipare con responsabilità a questo processo promosso dal Comune che pone oggi una nuova sfida – condivisa da SOS e dalla rete dei beni comuni: garantire che il quotidiano svolgimento del processo sia capace di supportare la capacità di autonormazione delle comunità di riferimento dei beni comuni, in attuazione dei valori di fondo posti dalle Dichiarazioni d'uso dei due beni e dei principi stabiliti nella Dichiarazione comune a tutta la rete e in una continua apertura ai bisogni, alle esigenze e ai desideri della collettività cittadina. La cooperativa barese sin da subito si è sforzata di rispondere a una questione progettuale: come lavorare in accordo con il Comune e le comunità di riferimento dei due Beni Comuni senza invalidare quello che già si era costruito – in termini culturali, istituzionali e politici – negli anni passati? Il tentativo è stato dunque quello di 'abitare la complessità', componendo un team fatto da professionisti con competenze non solo pertinenti agli argomenti da affrontare (sostenibilità e redditività civica, governance, ricerca e analisi etnografica, architettura, etc.) ma anche con conoscenze del territorio su cui si sarebbe dovuto agire (Napoli), e con una sensibilità verso le dinamiche inerenti i Beni Comuni in questione e le relazioni tra Pubblica Amministrazione e Pubblico" <https://commonsnapoli.org/2022/12/19/parte-il-percorso-di-progettazione-partecipata-per-due-beni-comuni/>.

[4] Per accedere alla deliberazione citata vedi: <https://commonsnapoli.org/wp-content/uploads/2022/07/Delibera-GC-2582022_Individuazione-di-un-gruppo-di-lavoro-per-la-redazione-di-un-Regolamento-dei-Beni-comuni-e-dellEconomia-Civile.pdf>

Bibliografia

Argyris C., Schön D. 2005, *Apprendimento organizzativo. Teoria, metodo e pratiche*, Mimesis.

Capone N. 2025, *Metamorfosi della "proprietà". Itinerari filosofico-giuridici sul terribile diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Capone N. 2024, *Condizioni di efficacia per l'apprendimento istituzionale. Una prospettiva filosofico-giuridica*, in «Tracce urbane», 16/2024, pp. 93-109.

Capone N. (a cura di) 2022, *Rapporto sui beni comuni a Napoli. Atti e documenti (2011-2021)*, IISF press.

Capone N. 2021, *Dispositivi giuridici per la città pubblica e l'uso comune dello spazio pubblico. L'esperienza napoletana dei beni comuni*, in *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione*, a cura di Camilla Perrone, Benedetta Masiani, Federico Tosi, collana Working papers-Urban-@it-Centro Nazionale di studi per le politiche urbane, vol. 12, Bologna, pp. 212-223.

Capone N. 2016, *Del diritto d'uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali*, in «Politica del diritto», n. IV, dicembre, anno XLVII, il Mulino, Bologna.

De Angelis M. 2017, *Omnia Sunt Communia: On the Commons and the Transformation to Postcapitalism*, Zed Books, London.

De Leonardis O. 2024, *Intraprendere la costruzione di luoghi terzi*, «Tracce Urbane», 16, pp. 79-92.

De Leonardis O., Deriu M. (a cura di) 2012, *Il futuro nel quotidiano. Studi sociologici sulla capacità di aspirare*, Egea, Milano.

De Tullio Maria F. 2022, *Beni comuni e partecipazione politica. Il caso napoletano*, «Crítica urbana», 29 junio.

Donolo C. 2017, *Affari pubblici. Benessere individuale e felicità pubblica*, FrancoAngeli, Milano. Donolo C. 2015, *Qualche problema per la governabilità urbana*, in *Rapporto sulle città 2015. Metropoli attraverso la crisi*, urban@it, Centro nazionale di studi per le politiche urbane, Bologna.

Donolo C. 1997, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli.

Esposito R. 2021, *Istituzione*, il Mulino, Bologna.

Esposito R. 2023, *Vitam instituere. Genealogia dell'istituzione*, Einaudi, Torino.

Foster S., Iaione C. 2019, *Co-Cities*, MIT Press, Cambridge.

Giannini Massimo S. 1963, *I beni pubblici*, Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'Anno Accademico 1962-1963, Bulzoni, Roma.

Giglioni F. 2025, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, Franco Angeli, Milano.

Giolo O. 2021, *I diritti contro la città. Spazio urbano, soggettività e sfera pubblica*, in Bernardini, M.G. e Giolo, O. (a cura di), *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani*, Pacini Editore, Pisa, pp. 49-78.

Graham S., Marvin S. 2001, *Splintering Urbanism*, Routledge, London.

Hall Peter A. 1993, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, «Comparative Politics», Vol. 25, n. 3, pp. 275-296.

Hardin G. 1968, *The Tragedy of the Commons*, «Science», n. 162, 1968.

Harvey D. 2019, *Geografia del dominio. Capitalismo e produzione dello spazio*, a cura di Gigi Roggero, ombre corte, Verona.

Hooghe L., Marks G. 2001, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Lanham.

Kooiman J. 2003, *Governing as Governance*, Sage Publishing, Newbury Park (USA) .

Lefebvre H. 2018, *La produzione dello spazio*, PGreco, Milano [ed. orig. 1974]

Levitt B., March James G. 1988, *Organizational Learning*, «Annual Review of Sociology», Vol. 14, pp. 319-338.

Maddalena P. 2025, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli, Roma [ed. orig. 2014].

Mahoney J., Thelen K. 2010, *Explaining Institutional Change*, Cambridge University Press.

McFarlane C. 2011, *Learning the City*, Wiley-Blackwell, Hoboken –New Jersey – (USA).

Marks G. 1993, *Structural Policy and Multilevel Governance in the Europea Community*, in A. W. Cafruny and G.G. Rosenthal (eds), *The State of the EC: The Maastricht Debates and Beyond*, Lynne Rienner Publishers, Boulder – Colorado – (USA), pp. 391-410.

Marotta S. 2016, *Beni comuni. Cronistoria di un'esperienza napoletana: Acqua Bene Comune*, in *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, a cura di Giulia Maria Labriola, Editoriale Scientifica, Napoli.

Maturana Humberto R., Varela Francisco J. 2001, *Autopoiesi e cognizione. La realizzazione del* vivente, Marsilio, Venezia.

Micciarelli G. 2018, *Commoning. Beni comuni urbani come nuove istituzioni. Materiali per una teoria dell'autorganizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Micciarelli G. 2014a, *I beni comuni e la partecipazione democratica Da un "altro modo di possedere" ad un "altro modo di governare"*, «Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale», Vol. XI, n. 1.

Micciarellli G. 2014b, *Le teorie dei beni comuni al banco di prova del diritto. La soglia di un nuovo immaginario istituzionale*, «Politica&società», n. 1, pp. 123-142.

Nussbaum M. 2011, *Creating Capabilities. The Human Development Approach*, Harvard University Press, Cambridge.

Osservatorio Permanente sui Beni Comuni della Città di Napoli 2022, *Rapporto dell'Osservatorio Permanente sui Beni Comuni della Città di Napoli 2028-2022*, <commonsnapoli.org/archivio/documenti-giuridici/>.

Ostanel E. 2023, *Spazi fuori dal Comune. Rigenerare, includere, innovare*, Franco Angeli, Milano.

Piscopo C., Buonanno D. 2024, *La città collettiva. Esperienze*, Lettera Ventidue, Siracusa.

Quattromani G. 2023, *Il progetto "Ad Uso Civico e Collettivo": i beni comuni e la sfida dell'abitare la complessità*, <https://commonsnapoli.org/2023/04/20/il-progetto-ad-uso-civico-e-collettivo-1-introduzione/>.

Rodotà S. 2024, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, il Mulino, Bologna [ed. orig. 2013]

Rodotà S. 2018, *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, La Scuola di Pitagora, Napoli.

Sen A. 2009, *The Idea of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.

Sen A. 1999, *Development as Freedom*, Oxford University Press.

Stavrides S. 2022, *Spazio comune. Città come commoning*, Agenzia X, Milano.

Riabitare il mondo in comune: rigenerazione urbana tra corpo, cura e istituzione.

Reinhabit the world together: urban regeneration between body, care, and institution.

Giovanni Caudo
Dipartimento di Architettura,
Università degli Studi Roma Tre
giovanni.caudo@uniroma3.it
orcid.org/ 0000-0001-5002-4121

Received: January 2026 / Accepted: June 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17111

keywords
urban regeneration
institutional learning
spatial justice

This paper explores the role of urban regeneration as a generative process that intertwines space, subjectivity, and institutions. Focusing on two experiences in Rome—Corviale and Vigne Nuove—the study provides a critical interpretation of urban transformation, using co-production, conflict, and care as operative categories. Through an action-research methodology—based on territorial immersion, co-design, and narrative devices (documentary films, mapping, storytelling)—these case studies highlight the relevance of the relationship between body and

1. Introduzione.

Rigenerazione urbana e società civile: un nuovo paradigma relazionale.

Negli ultimi anni, il dibattito sul ruolo della società civile nella trasformazione dello spazio urbano ha assunto una crescente centralità, soprattutto alla luce delle tensioni che attraversano le città contemporanee. In un contesto segnato da disuguaglianze socio-spaziali, crisi ecologiche e transizioni istituzionali, le modalità con cui i cittadini e le istituzioni si confrontano, si alleano, si sfidano e co-producono interventi di rigenerazione territoriale diventano elementi cruciali per comprendere i nuovi paradigmi della pianificazione urbana.

Se in passato la relazione tra società civile e istituzioni veniva spesso interpretata secondo un asse binario – che oscillava tra la collaborazione armonica e il conflitto antagonista – oggi appare sempre più evidente la necessità di superare questa dicotomia. Le pratiche urbane emergenti mostrano infatti

public space, mental health and urban belonging. In particular, the We-Z project introduces the concept of the Healing Community as a light institutional and social infrastructure capable of fostering recognition, collective learning, and transformation. The analysis is grounded in a theoretical framework that brings together the thought of Roberto Esposito (Esposito, R. 2021), Nancy Fraser (Fraser, N., & Honneth, A. 2003; Frase, N. 2009) and Arendt (Arendt, H. 2006) and Pulcini's reflections on the "common world" (Pulcini, E. 2009). These practices demonstrate how urban regeneration can become a tool for spatial justice and the production of meaning, provided it is based on situated, relational, and reflexive processes.

una ibridazione crescente tra ruoli, funzioni, desideri e strategie, che obbliga a riformulare le categorie analitiche tradizionali e ad assumere un approccio più sfumato e situato, capace di cogliere la complessità e la pluralità dei processi in atto.

In questo quadro, il presente contributo intende esplorare due esperienze significative attivate nella città di Roma – i Living Lab di Corviale e di Vigne Nuove – come dispositivi sperimentali in cui le relazioni tra attori istituzionali e civici si sono costruite attraverso una tensione dinamica tra co-produzione e conflitto. Lungi dal rappresentare semplici laboratori partecipativi, queste esperienze si configurano come veri e propri luoghi di produzione politica dello spazio, in cui le istituzioni si sono trovate a negoziare il proprio ruolo, la propria apertura al "fuori" e la propria capacità di apprendere da pratiche civiche spesso eccedenti rispetto alle logiche ordinarie della pianificazione.

2. Cornice teorica.

Istituzioni porose, biopolitica e co-produzione urbana.

Per comprendere tali dinamiche, è necessario dotarsi di una cornice teorica plurale, capace di mettere in relazione diverse linee interpretative che si sono sviluppate negli ultimi anni all'interno degli studi urbani critici. Un primo riferimento utile è il concetto di co-produzione dello spazio urbano, che richiama la possibilità – e in certi contesti la necessità – di attivare forme di collaborazione tra istituzioni pubbliche e attori civici nella progettazione e nella gestione dei beni comuni urbani. A partire dagli studi di Elinor Ostrom e delle successive elaborazioni in ambito urbano (Watson, 2014; Ostanel, 2020), la co-produzione è stata intesa come pratica potenzialmente inclusiva, capace di generare innovazione sociale, corresponsabilità e radicamento locale. Tuttavia, diversi autori hanno anche evidenziato i rischi di strumentalizzazione insiti in questo paradigma, quando viene utilizzato come copertura reto-

rica per trasferire responsabilità alle comunità senza una reale redistribuzione di potere decisionale (Purcell, 2008).

Proprio per rispondere a questi limiti, una parte della letteratura ha sottolineato la necessità di integrare il paradigma della co-produzione con una lettura più conflittuale dei processi democratici, richiamandosi al concetto di agonismo. Sulla scia delle teorie di Chantal Mouffe (2000), l'agonismo viene inteso come una forma di confronto politico costitutiva della democrazia, distinta tanto dal consenso pacificato quanto dal conflitto distruttivo. In ambito urbano, tale prospettiva è stata sviluppata da autori come Vanessa Watson (2014) e Mark Purcell (2013), che hanno mostrato come le pratiche di pianificazione siano inevitabilmente attraversate da tensioni tra differenti visioni della città e come tali tensioni, se riconosciute e rese esplicite, possano generare spazi di trasformazione, apprendimento reciproco e democratizzazione urbana.

In questa direzione si colloca anche la riflessione sul ruolo della società civile come soggetto istituente, ossia come attore in grado non solo di reagire alle trasformazioni imposte, ma di produrre attivamente nuove forme di istituzionalità dal basso, generando norme, legami e pratiche che trascendono l'orizzonte dell'interesse individuale per collocarsi in una dimensione collettiva. È in questo orizzonte che si inserisce il pensiero di Roberto Esposito come controcampo attivo della biopolitica. Se quest'ultima, secondo la genealogia foucaultiana, descrive i dispositivi attraverso cui il potere governa la vita, nel pensiero di Esposito si configura come pratica generativa, capace di attivare nuove forme di vita collettiva, nuovi spazi di esistenza e nuove istituzioni. In *Istituzione* (Esposito, R. 2021) e *Pensiero istituente* (Esposito, R. 2020), Esposito sottolinea come l'istituzione non sia solo una struttura data, ma un processo aperto e dinamico, che può essere messo in moto da soggettività plurali, anche fuori dalle forme canoniche della politica.

Applicare questa prospettiva alla città contemporanea significa riconoscere che anche le istituzioni urbane possono essere trasformate attraverso il contatto con il "fuori", ossia con quelle pratiche civiche, spesso irregolari, informali o contestative, che mettono in discussione l'ordine esistente. La vera sfida istituzionale diventa allora quella di esporsi al conflitto, all'alterità, al rischio, assumendo l'instabilità come condizione generativa. In questa visione, le esperienze dei Living Lab di Corviale e Vigne Nuove non possono essere lette semplicemente come buone pratiche di partecipazione o co-design, ma come dispositivi biopolitici, capaci di attivare nuove forme di soggettivazione collettiva e, al contempo, di innescare processi di apprendimento istituzionale.

La letteratura più recente ha infatti evidenziato come anche le istituzioni possano essere attraversate da processi di trasformazione interna. Autori come Forester (1999) o Salet (2018)

parlano di apprendimento istituzionale, ossia della capacità delle organizzazioni pubbliche di adattarsi e ridefinire i propri dispositivi attraverso l'interazione con attori esterni. In particolare, il concetto di "trading zones" (Balducci & Mäntysalo, 2013) descrive quei contesti ibridi in cui si incontrano visioni differenti – tecniche, civiche, politiche – e in cui l'istituzione stessa può essere messa in questione, ridefinita e, in alcuni casi, radicalmente trasformata.

Un ruolo particolarmente rilevante, in queste esperienze, è stato assunto dall'università, intesa non solo come attore di supporto scientifico o tecnico, ma come partecipante attivo di un processo di immersione territoriale. Ben prima che la cosiddetta *terza missione* divenisse una strategia riconosciuta nelle politiche universitarie, si è manifestata – in questi contesti – una scelta radicale da parte di gruppi di ricerca: uscire dai confini dell'accademia per agire nei quartieri come soggetti coinvolti in prima persona nei processi di trasformazione.

Questa scelta non è stata neutra né puramente metodologica. Al contrario, ha preso le distanze da approcci ormai consolidati come la progettazione partecipata, spesso utilizzata come strumento per legittimare decisioni già prese. In alternativa, si è perseguita la strada della co-progettazione, intesa come un "fare assieme" che non si limita al coinvolgimento, ma si fonda su una costruzione collettiva, aperta e situata, dei problemi, degli obiettivi e delle azioni. Questo fare condiviso non solo redistribuisce potere, ma genera esiti imprevisti, che travalicano le intenzioni iniziali dei singoli partecipanti, delle istituzioni, delle associazioni o dei comitati coinvolti. Si tratta, in fondo, di una forma concreta di ricerca-azione, in cui la conoscenza non è estratta dal territorio ma generata dentro l'azione collettiva, e dove la trasformazione sociale e quella epistemica procedono insieme. In questo senso i living lab diventano dispositivi anche epistemici capaci di trasformare il sapere, chi lo produce, e per chi lo si produce.

3. Metodologia

Ricerca-azione, dispositivi comunicativi e produzione del sapere.

Il presente lavoro si fonda su un approccio metodologico ispirato alla ricerca-azione e alla coproduzione del sapere, in cui il confine tra osservatore e attore è intenzionalmente superato. In questo quadro, la produzione di conoscenza non è un atto neutro o esterno, ma un processo generativo che avviene nell'interazione diretta con i contesti e con i soggetti coinvolti (Reason, P., & Bradbury, H. (2008). L'obiettivo non è solo comprendere o documentare, ma contribuire attivamente alla trasformazione dei luoghi e delle relazioni che li attraversano.

Tale approccio si è rivelato particolarmente adatto nei due contesti indagati – Corviale e Vigne Nuove – in cui il ruolo della ricerca è stato quello di territorializzarsi, accompagnando e

talvolta innescando pratiche di progettazione condivisa, momenti di riflessione collettiva, esperimenti di governance locale. Lungi dal configurarsi come "terza missione" o come mera estensione dell'attività accademica, la scelta di operare nei quartieri ha rappresentato una postura politica ed epistemologica, fondata sulla convinzione che la città non sia un oggetto da osservare, ma un campo da attraversare e co-costruire.

Il disegno di ricerca si è articolato in due cicli di immersione nei quartieri, ciascuno dei quali ha avuto una durata pluriennale. In entrambi i casi, l'università ha partecipato come soggetto attivo, coinvolgendo ricercatori, studenti, tecnici e attori locali in una serie di pratiche collaborative, che hanno incluso:

- laboratori di quartiere aperti e continuativi (living lab);
- esplorazioni urbane partecipate (urban walks, mappature collettive);
- attività di co-progettazione e micro-riqualificazione di spazi pubblici;
- momenti di restituzione pubblica e discussione aperta (assemblee, mostre, pubblicazioni);
- co-scrittura di documenti progettuali e politiche locali.
- Gli strumenti metodologici adottati sono stati flessibili e situati, adattandosi al contesto in modo non prescrittivo. Tra questi:
- osservazione partecipante,
- interviste in profondità,
- diari di bordo dei ricercatori,
- raccolta di materiali generati durante le attività (mappe, disegni, documenti condivisi),
- registrazioni audiovisive a supporto dell'analisi narrativa e spaziale.

Fondamentale è stato anche il posizionamento del ricercatore: non come esperto portatore di soluzioni, ma come facilitatore, mediatore, talvolta attivista, capace di assumere ruoli diversi a seconda delle fasi del processo. Questo posizionamento fluido ha richiesto una continua riflessività critica, sia rispetto al proprio ruolo, sia rispetto agli effetti epistemici e politici della presenza universitaria nei territori.

Infine, il metodo adottato ha accolto l'imprevedibilità come risorsa: non si è trattato di applicare una sequenza lineare di strumenti, ma di abitare un processo in cui l'emersione di conflitti, ambivalenze o fratture non è stata vista come ostacolo, bensì come elemento generativo. In linea con quanto discusso nella sezione teorica, la metodologia ha quindi assunto le caratteristiche di una pratica biopolitica, in grado di produrre trasformazione istituzionale e conoscitiva non malgrado, ma attraverso il confronto con l'alterità e l'instabilità.

Un aspetto centrale della metodologia adottata è stato il ruolo attribuito alla comunicazione, non intesa come fase conclusiva di disseminazione, ma come pratica trasformativa parte integrante del processo di ricerca e co-produzione. In questo contesto, la comunicazione ha avuto anche lo scopo di attivare processi di co-

noscenza condivisa, di coinvolgere, ingaggiare, riflettere insieme su ciò che stava accadendo.
Sia a Corviale che a Vigne Nuove, si è scelto di utilizzare il linguaggio audiovisivo – in particolare il docufilm – come strumento epistemico e partecipativo. A Corviale, la produzione di due cortometraggi – *Fase Zero* e *Senza Titolo* – ha rappresentato un passaggio fondamentale del percorso. I due film non si sono limitati a documentare il processo, ma ne hanno costituito un momento di sedimentazione e di concettualizzazione condivisa, offrendo ai soggetti coinvolti – cittadini, artisti, abitanti, attivisti – l'occasione per guardarsi da fuori, riflettere su quanto stava accadendo, e restituire una propria narrazione dello spazio vissuto. In *Fase Zero*, sono protagonisti gli abitanti del Quarto Piano, chiamati a lasciare i propri alloggi per consentire l'avvio dei lavori di riqualificazione. Il corto ha dato voce alla loro esperienza, rendendo visibile l'intreccio tra memorie, disagi, aspettative e resistenze, e ponendo al centro la questione della vulnerabilità abitativa come leva critica del progetto urbano[1]. In *Senza Titolo*, invece, al centro del racconto sono gli artisti e artigiani che avevano attivato pratiche culturali autorganizzate nello spazio che è stato poi nominato *Piazzetta delle arti e dell'artigianato*. Il film ha permesso di mettere in luce i saperi informali e le forme di cura collettiva che animavano quello spazio, contribuendo alla definizione di un vocabolario condiviso del progetto[2]. Queste esperienze mostrano come la comunicazione possa essere parte integrante della ricerca-azione, generando momenti di riflessività pubblica che accompagnano, precisano e rafforzano i percorsi di co-progettazione. In questo senso, il docufilm si configura come strumento di lavoro e non solo di racconto, capace di produrre conoscenza e appartenenza, e di connettere linguaggi differenti – accademici, popolari, artistici – in un processo comune di significazione dello spazio urbano.

4. Caso studio: Corviale

4.1 Conflitto, co-progettazione e istituzionalità dal basso.

Corviale non è solo un'icona dell'edilizia pubblica italiana del secondo Novecento: è anche un territorio simbolico, stratificato, ferito e vitale. Con il suo chilometro di cemento abitato da circa 4.500 persone, rappresenta una delle più radicali sperimentazioni urbane del tardo modernismo italiano, nonché una delle sue più controverse eredità. Il progetto originario mirava a concentrare, in un unico edificio lineare, residenza, servizi e spazi collettivi: una "città nella città" concepita per incarnare la modernità del welfare urbano.
Tuttavia, l'inadempienza pubblica nel completamento dei servizi, unita all'assenza di presidi istituzionali, ha aperto una lunga fase di abbandono e appropriazione spontanea. Il Quarto Piano, previsto come piano libero per servizi, attività professionali e spazi comuni, è stato progressivamente occupato da famiglie in



emergenza abitativa, che hanno auto-costruito circa 130 alloggi informali, trasformando radicalmente l'assetto funzionale dell'edificio.
Questa occupazione, seppur illegittima dal punto di vista normativo, ha risposto a un bisogno concreto di casa, radicandosi nel tempo come forma di abitare resistente e, per molti versi, legittima dal basso. È in questo contesto complesso e fragile che, a partire dal 2018, si attiva il Laboratorio di Città di Corviale, promosso dalla Regione Lazio e dal Dipartimento di Architettura dell'Università Roma Tre, con l'obiettivo di accompagnare la rigenerazione del Quarto Piano prevista dal *Contratto di Quartiere II*.

4.2 Il Laboratorio come dispositivo biopolitico e zona di traduzione.

Fin dall'inizio, il Laboratorio non ha assunto un ruolo tecnico-esecutivo, ma si è configurato come un dispositivo relazionale, una zona di traduzione tra linguaggi istituzionali e saperi situati. L'approccio metodologico è stato quello della ricerca-azione, fondato sull'immersione, sull'ascolto e sulla co-costruzione dei processi. L'università ha scelto consapevolmente di uscire dallo spazio accademico per agire nel quartiere come soggetto implicato, attivo, e posizionato

In questo quadro, il laboratorio ha lavorato su più livelli:

- la conoscenza diretta degli abitanti e dei loro percorsi abitativi;
- la mediazione nei processi di trasloco, riconversione, riassegnazione;
- il supporto burocratico, legale, relazionale;
- la costruzione di spazi di riflessività pubblica.

Il processo di rigenerazione, avviato nel 2019, prevedeva la demolizione delle occupazioni informali e la ricostruzione di 103 nuove unità di edilizia residenziale pubblica. Su 135 nuclei censiti, solo 26 avevano i requisiti per accedere agli alloggi rigenerati; altri sono rimasti nei percorsi di emergenza abitativa, o sono stati esclusi del tutto. Questo ha generato un campo di tensione politica, ma anche una sfida epistemica per le istituzioni, chiamate a rivedere i propri parametri di legittimità, merito e diritto.
Tra le pratiche attivate, spiccano due esperien-



La sede del "Laboratorio di Città Corviale".
Fonte: Laboratorio di Città Corviale
Fig. 1

Rigenerazione, lavori in corso
Fonte: Laboratorio di Città Corviale
Fig. 2

ze che legano comunicazione e conoscenza: la produzione del docufilm *Fase Zero* e il Progetto delle Memorie. Il primo ha dato voce agli abitanti coinvolti nel processo di sgombero, raccontando la complessità emotiva, materiale e simbolica del lasciare le proprie case auto-costruite. Il secondo ha realizzato un inventario fotografico e architettonico degli spazi abitati, esposti poi nelle aree sgomberate, trasformate in luoghi di memoria collettiva.

Questi strumenti non si sono limitati alla documentazione, ma hanno svolto una funzione epistemica e politica: hanno contribuito a sedimentare il significato condiviso del processo, offrendo una narrazione altra rispetto a quella ufficiale, e innescando una riflessività collettiva che ha incluso abitanti, tecnici, amministratori, ricercatori.

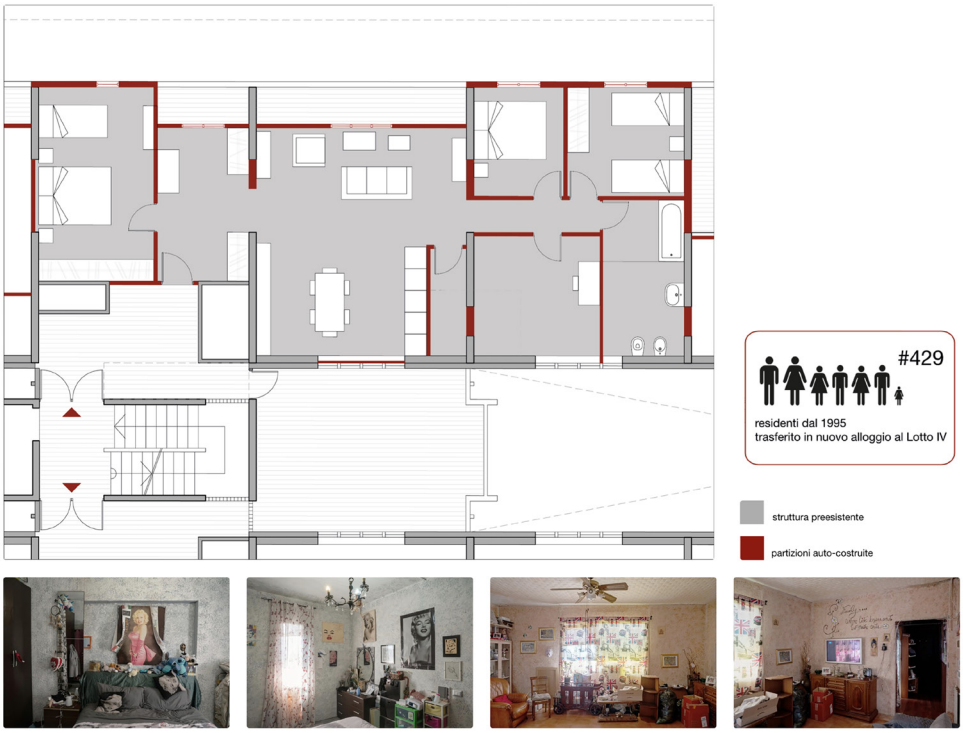
4.3 La Piazzetta delle Arti e dell'Artigianato: cultura, conflitto e co-istituzione.

Parallelamente, il Laboratorio ha accompagnato la riattivazione della Piazzetta delle Arti e dell'Artigianato, uno spazio autogestito da una comunità di artisti, artigiani e abitanti attivi, situato ai piedi del complesso. Qui, le pratiche culturali hanno assunto un ruolo centrale nella produzione di legami, simboli, occasioni di confronto e azione collettiva. Lungi dall'essere un'appendice decorativa, questo spazio

La tabella riassume i soggetti coinvolti nell'esperienza di Corviale, evidenziando la varietà degli attori, la pluralità delle funzioni e il carattere relazionale del processo di rigenerazione. Si evidenzia in particolare la natura ibrida e interistituzionale del Laboratorio di Città, che ha agito come snodo tra ricerca, territorio e politiche pubbliche.

Tab. 1

Tipologia	Soggetto	Ruolo/Funzione	Azioni svolte
Istituzioni pubbliche	Regione Lazio	Finanziatore e promotore istituzionale	Finanziamento rigenerazione (Contratto di Quartiere II); supporto al Laboratorio di Città
ATER (Azienda Territoriale Edilizia Residenziale)	Gestione edilizia e amministrativa	Assegnazione alloggi, gestione traslochi, rapporti con gli abitanti	
Comune di Roma	Coinvolgimento politico e urbanistico	Coordinamento con Regione e ATER, supporto alla fase esecutiva del progetto	
Università	Università Roma Tre – Dipartimento di Architettura	Promotrice del Laboratorio, ricerca-azione, mediazione territoriale	Attivazione Living Lab, mediazione, documentazione, progettazione partecipata, comunicazione
Laboratorio universitario	Laboratorio di Città di Corviale	Dispositivo operativo e relazionale sul territorio	Presidio di prossimità, accompagnamento agli sgomberi, ascolto, attività culturali, docufilm, memoria
Comunità locali	Abitanti del Quarto Piano	Protagonisti diretti del processo di rigenerazione	Partecipazione alla co-progettazione, protagonismo nei docufilm, mediazione nei traslochi
Artisti/artigiani della Piazzetta delle Arti	Attivatori culturali e sociali del territorio	Rigenerazione dal basso, eventi culturali, protagonismo in Senza Titolo	
Associazioni locali	Intermediazione, animazione territoriale	Collaborazione al Laboratorio, sostegno alle attività culturali, co-organizzazione di eventi	
Ricercatori / autori	Gruppo di ricerca Roma Tre (coordinamento: G. Caudo)	Ricerca-azione, facilitazione, osservazione partecipante	Costruzione metodologie condivise, scrittura progettuale, curatela dei dispositivi comunicativi
Produzione audiovisiva	Team docufilm Fase Zero / Senza Titolo	Comunicazione e riflessività pubblica	Realizzazione dei cortometraggi, attivazione dei linguaggi artistici e narrativi come strumenti critici



"Progetto delle memorie", planimetria e immagini dell'interno (Int.429) prima dell'avvio del cantiere
Fonte: Laboratorio di Città Corviale
Fig. 3

ha rappresentato un centro pulsante di coprogettazione urbana, capace di generare senso di appartenenza e visibilità sociale.

Anche in questo caso, la comunicazione ha avuto un ruolo chiave: il cortometraggio Senza Titolo ha raccontato le traiettorie degli artisti, le tensioni con le istituzioni, le ambivalenze del riconoscimento. Il film si è trasformato in un vocabolario comune, utile per orientarsi nel progetto e ridefinire il significato di cultura nei margini urbani.

4.4 Lezioni apprese e trasformazioni attivate

Corviale ha dimostrato che la rigenerazione urbana non può essere pensata come un'operazione neutra o tecnica, ma come un processo profondamente politico, in cui si confrontano visioni di città, di giustizia e di convivenza. L'esperienza del Quarto Piano ha mostrato che l'abusivismo non è solo illegalità, ma anche strategia di sopravvivenza e forma di istituzionalità informale. La sua rimozione, se non accompagnata da processi di riconoscimento, rischia di produrre nuove esclusioni.

Il Laboratorio di Città di Corviale ha agito come





“Progetto delle memorie”, immagini degli interni prima dell’avvio del cantiere
Fonte: Laboratorio di Città Corviale
Fig. 4a-4b

dispositivo biopolitico e pedagogico, capace di creare zone di traduzione tra cittadini e istituzioni, e di attivare apprendimento reciproco. L’università, uscendo dai propri confini, ha contribuito a fare spazio all’imprevisto, all’ascolto, al conflitto, assumendo una funzione istituente, non solo accademica ma civica.

In definitiva, Corviale non è stato solo un caso da osservare, ma una lezione vivente di urbanistica situata, dove la città si è fatta pensiero, e la pianificazione è diventata pratica di relazione e di cura.

5. Caso studio: Vigne Nuove e il progetto We-Z

5.1 Healing community e publicness come dispositivi di rigenerazione urbana

Vigne Nuove è un insediamento di edilizia pubblica realizzato alla fine degli anni ’70 nella periferia nord-orientale di Roma, nell’ambito dei finanziamenti GESCAL. Il progetto originario, coordinato da Lucio Passarelli, era espressione dell’ideologia modernista dell’epoca: un unico grande edificio capace di contenere residenza, servizi, attività commerciali e spazi di attraversamento pubblico, concepito per generare coesione sociale attraverso la prossimità funzionale e fisica.

Tuttavia, l’incompiutezza del piano origina-



Vigne Nuove
Fonte: Patrizia Di Nola
Fig. 5

rio e il progressivo ritiro delle istituzioni pubbliche hanno generato una lunga stagione di abbandono. Il mancato turnover generazionale, l'occupazione di molti locali al piano terra, la mancanza di servizi e la separazione fisica dai quartieri circostanti (Tufello a sud, Casali di Faonte a est) hanno contribuito a sedimentare una condizione di isolamento, insicurezza e stigmatizzazione sociale, tipica di molte periferie italiane.

5.2 Il progetto We-Z: ricucire spazi, generazioni e immaginari.

In questo contesto, prende avvio nel 2024 il progetto We-Z – Emotional WEllbeing of Generation Z: reconnecting communities and spaces through imperfect health, promosso dal Comune di Roma con la regia scientifica del Dipartimento di Architettura dell'Università Roma Tre. Il progetto è finanziato dall'European Urban Initiative – Innovative Actions, nell'ambito del New European Bauhaus (NEB), e mira a rispondere alla crescente crisi di salute mentale della Generazione Z attraverso la rigenerazione urbana e sociale del quartiere.

We-Z assume come fulcro il benessere emotivo collettivo, proponendo un approccio demedicalizzato alla salute mentale, capace di attivare spazi e relazioni che migliorino l'umore territoriale attraverso la co-progettazione e la valorizzazione del patrimonio culturale, materiale e immateriale del luogo.

URBAN EXPLORATION #1

Cosa è Patrimonio? Chi fa la storia?

"Raccontare il quartiere Vigne Nuove"

L'attività di esplorazione urbana mira a incrementare la capacità cognitiva e conoscitiva degli abitanti rispetto al quartiere e all'evoluzione della sua storia partendo da ciò che ci racconta l'archeologia fino a ciò che ci raccontano gli abitanti stessi. Conoscere meglio il luogo significa incoraggiare un coinvolgimento maggiore nella vita del quartiere, nella sua cura e futura co-progettazione



4 giugno
ore: 9.30-11.30

Incontro
angolo via G. Conti
e via A. de Curtis

partecipano le scuole
3DL - Ist. Aristofane
4H - Ist. Bramante
3H - Ist. Colombo

Co-funded by the European Union

EUROPEAN URBAN INITIATIVE

URBAN EXPLORATION #1



ITINERARIO

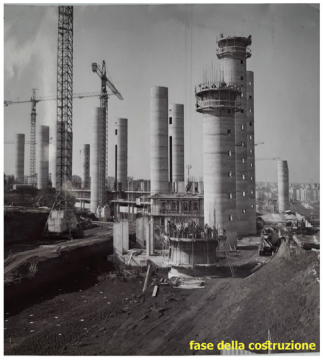
9.30 - 9.50
Incontro **"L' Astronave"**
con Marco De Gennaro, abitante di via Cadibona

10.05 - 10.15
Tappa 1 **LIVING LAB "WE-Z"**
con Gruppo di ricerca Roma Tre

10.20 - 10.40
Tappa 2 **"Abitare a Vigne Nuove"**
con Rachele Ornato, abitante di Vigne Nuove

10.50 - 11.30
Tappa 3 **"Patrimonio Archeologico"**
con Marta Baumgartner e Giorgia Leoni della Soprintendenza Speciale di Roma





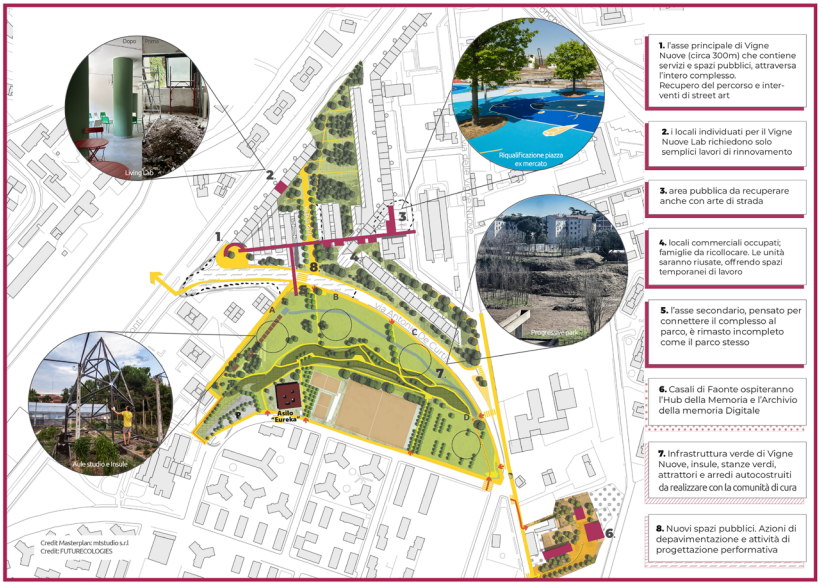


Emotional WEllbeing of generation Z | Urban exploration #2

INFRASTRUTTURE

LE AREE DI INTERVENTO
We-Z agisce sul territorio concentrandosi su quattro aree di intervento:

• Ricerca e Sperimentazione, avviando un Living Lab, uno spazio fino a poco tempo fa occupato e in stato di degrado, trasformato in luogo di mediazione e presenza permanente dell'università di Roma Tre nel quartiere; sarà un ponte informale tra i partecipanti di We-Z, i cittadini, le istituzioni locali, uno spazio di ascolto, riflessione aperto a workshop, attività didattiche, seminari.
• Memorie locali, realizzando un archivio digitale per costruire un nuovo immaginario urbano partendo dalla riscoperta di archivi mentali e fisici legati a persone e luoghi. Questa area di intervento si occupa del riconoscimento di sentimenti e desideri nascosti, fornendo forme di narrazioni urbane che favoriscono il senso di autostima e orgoglio dei cittadini. Allo stesso tempo, costruisce la base umana da rispecchiare nello sviluppo spaziale futuro.
• Co-creazione, attivando un processo di co-progettazione e un cantiere aperto per "costruire con gli altri", siano essi elementi naturali (alberi, piante, acqua, ecc.), suolo (progettazione corporea), antenati (riproduzione di manufatti archeologici) come pure con il complesso residenziale stesso (resti di welfare). Il cantiere offrirà il contesto ideale per testare le future opzioni di gestione comunitaria e organizzazione degli spazi pubblici.
• Opportunità lavorative, supportando per gruppi di target l'imprenditorialità dei partecipanti in relazione alle nuove realtà generate dal progetto.



BUDGET DEL PROGETTO

Ammontare del progetto 6,2 milioni di euro di cui 4,98 milioni finanziamento Unione Europea; 1,2 milioni co-finanziamento dei partner (20%). Riqualificazione spazio Living Lab 80.000 euro, completato a maggio 2024 (2); realizzazione archivio delle memorie 80.000 euro marzo 2025 (6).
Progressive park 700.000 euro (7); insulas 505.000 euro (si vedano le aree A,B,C,D) ; riqualificazione piazza ex mercato 260.000 euro (3); riqualificazione asse pedonale 457.200 euro (1); depaving 508.000 euro (8) ; welfare space 188.000 euro; community kitchen 9.800 euro (7).

Co-funded by the European Union

Esplorazione Urbana, la mappa e le foto storiche

Fonte: Laboratorio di Città Corviale
Fig. 6a-6b



Esplorazione Urbana, la mappa degli interventi

Fonte: Laboratorio di Città Corviale
Fig. 7

Esplorazione Urbana

Fonte: Flaminia Vannini
Fig.8

Progressive park, l'area dopo la bonifica
Fonte: Patrizia Di Nola
Fig. 9

Il progetto agisce su quattro aree di intervento principali:

1. Ricerca e sperimentazione attraverso l'attivazione del Living Lab di Vigne Nuove;
2. Archivio delle memorie locali come base per nuove narrazioni urbane;
3. Rigenerazione dello spazio pubblico con la realizzazione del Progressive Park;
4. Attivazione della Healing Community come dispositivo permanente di co-trasformazione.

5.3 La Healing Community: un dispositivo urbano e sociale.

Al centro del progetto We-Z vi è la costruzione di una Healing Community (HC): un gruppo aperto e plurale di circa 60 soggetti (abitanti, giovani, operatori, ricercatori, funzionari, artisti) coinvolti nella co-progettazione e futura co-gestione degli interventi nel quartiere. La HC si configura come uno strumento relazionale e rigenerativo, volto a trasformare lo stigma associato alla salute mentale e alla periferia, generando uno spazio di riconoscimento reciproco, cura, dialogo e azione.

Le pratiche messe in campo includono:

- esplorazioni urbane e passeggiate collettive;
- focus group e interviste con abitanti "non esperti";
- laboratori di narrazione e risignificazione dello spazio;
- progettazione partecipata di nuovi dispositivi spaziali e culturali.

La Healing Community non si limita a essere un gruppo di lavoro, ma diventa un campo di prova per una nuova idea di publicness intesa come relazione tra spazio, istituzioni e soggettività, capace di dare forma a una città che cura e che si fa curare (Canestrari, C., & Godioli, V. 2020).

5.4 Il Living Lab di Vigne Nuove: mediazione, conflitto, innovazione.

Nato nel settembre 2024, il Living Lab di Vigne Nuove è lo spazio fisico e simbolico in cui prendono corpo le pratiche del progetto. Allestito in un locale precedentemente occupato e in stato di degrado, il laboratorio funge da presidio territoriale di mediazione, osservatorio di ricerca-azione, e officina di progettualità condivisa. Le attività del Living Lab si articolano su tre livelli:

- ascolto e ricognizione delle pratiche abitative e d'uso degli spazi;
- mappatura partecipata delle trasformazioni spontanee (occupazioni, adattamenti, usi informali);
- attivazione di micro-progetti capaci di avviare un cambiamento progressivo e co-costruito.

Il Lab diventa così infrastruttura immateriale, generativa di visioni e alleanze. La sua forza sta nel farsi spazio poroso e imperfetto, capace di accogliere conflitti e incertezze, valorizzando la pluralità di voci e l'ibridazione tra saperi esperti e saperi esperienziali.



5.5 Il Progressive Park: cura dell'ambiente, cura di sé.

Tra i principali interventi spaziali co-progettati emerge il Progressive Park: una nuova area verde da realizzare nel margine orientale del quartiere, al confine con Tufello. Non si tratta di un parco preconfezionato, ma di un dispositivo progressivo, modulare, incrementale, costruito nel tempo e con il contributo diretto dei residenti, in particolare della Generazione Z.

Il progetto prevede:

- de-pavimentazione e forestazione urbana (450 nuovi alberi);
- creazione di percorsi pedonali e ciclabili;
- nuovi spazi per attività libere, eventi e socialità;
- gestione condivisa tra cittadini, scuola, associazioni giovanili.

Il parco diventa simbolo di una rigenerazione lenta e relazionale, in cui la progettazione non risponde a standard astratti ma si nutre dei tempi, corpi e conflitti dei soggetti che vivono e abitano il territorio.

5.6 Una nuova grammatica urbana: spazio come soglia di esistenza.

L'esperienza di Vigne Nuove nel progetto We-Z mette al centro una relazione fondamentale ma spesso trascurata: quella tra corpo e spazio, tra salute mentale e ambiente urbano. Non si tratta di un'innovazione assoluta: la storia della città è da sempre anche storia della salute – dai quartieri giardino igienisti del primo Novecento, alle zonizzazioni sanitarie delle città industriali. Tuttavia, oggi questa relazione si rovescia: non è più la città a proteggere i corpi, ma è il corpo a chiedere spazi per esistere.

In questo quadro, il progetto We-Z rovescia la logica della cura come trattamento individuale, per proporre una concezione ecologica,

Il progetto We-Z si fonda su un ecosistema ampio, ibrido e intersettoriale, in cui soggetti istituzionali, scientifici, sociali e civici co-producono processi di rigenerazione urbana e benessere collettivo. I dispositivi attivati (Living Lab, Healing Community) agiscono come snodi dinamici tra governance, comunità e spazio urbano.

Tab. 2

Tipologia	Nome/Denominazione	Ruolo/Funzione
Istituzioni pubbliche	Municipio III di Roma (Capofila)	Coordinamento strategico e operativo; interfaccia con EUI e gestione locale
ASL Roma 1 – Impresa Sociale per la Sanità Locale	Integrazione con salute mentale; approccio comunitario alla cura	
ATER Roma	Gestione edilizia pubblica; supporto logistico e operativo; dialogo con residenti	
SSABAP – Soprintendenza Speciale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio	Tutela e valorizzazione del patrimonio	
European Municipalities (Lisbona, Ramnicu Valcea, Aix-Marseille)	Scambio buone pratiche; orizzonte di replicabilità europea	
Ricerca/Università	Dipartimento Architettura – Università degli Studi Roma Tre	Coordinamento scientifico; attivazione Living Lab e Healing Community; guida metodologica
Terzo settore / sociale	Parsec Agri Cultura	Agricoltura urbana; laboratori di inclusione sociale
Parsec Cooperativa Sociale	Facilitazione territoriale e educativa	
Solidarius Italia	Economia solidale; comunità di pratica	
Innovazione e cultura	Future Ecologies	Transizione ecologica e ambientale
Officine Zero	Artigianato urbano; rigenerazione di spazi produttivi	
Artestudio	Arte partecipativa; percorsi culturali	
Avanzi – Sostenibilità per Azioni	Strategia, sostenibilità, valutazione d'impatto	
Dispositivi attivati	Living Lab di Vigne Nuove	Spazio di prossimità, mediazione territoriale, ascolto e co-progettazione
Healing Community di Vigne Nuove	Dispositivo relazionale e politico di cura, co-costruzione e protagonismo civico	
Comunità locali	Giovani del quartiere (Generazione Z)	Protagonisti dei laboratori, progettazione del Progressive Park, co-narrazione del territorio
Residenti (famiglie, anziani, migranti)	Attori della memoria, co-progettazione e sperimentazione dei dispositivi	
Scuole e reti educative locali	Collaborazione in percorsi educativi e creativi	
Comitati e associazioni di base	Intermediazione civica, sostegno alla partecipazione e alla comunicazione locale	

relazionale e politica della salute mentale. Lo spazio urbano non è più solo contenitore di servizi sanitari o ambientali, ma luogo di riconoscimento reciproco, ambiente espressivo, soglia di soggettivazione.

La domanda "Io esisto?", spesso posta in silenzio da adolescenti marginalizzati, migranti, soggetti fragili, trova risposta non nei dispositivi medici, ma in spazi che accolgono, ascoltano, restituiscono senso: spazi in cui si può sostare, parlare, agire, trasformare. La rigenerazione urbana, in questo senso, non produce solo nuove forme urbane, ma nuove condizioni di esistenza.

Il Progressive Park, la Healing Community, il Living Lab stesso si configurano allora come spazi-ponte tra visibilità e presenza, tra cura individuale e trasformazione collettiva. È proprio questa tensione a fare di We-Z una ricerca-azione ad alta densità epistemologica: un progetto che non studia "sul campo", ma con il campo, producendo insieme conoscenza e cambiamento.

In questo senso, Vigne Nuove non è un caso tra gli altri, ma una lente attraverso cui ripensare il nesso tra urbanistica, cura e cittadinanza. Uno spazio che non è più teatro dell'urbano, ma luogo costitutivo dell'essere, del relazionarsi, del prendersi cura – non perché si è malati, ma perché si è vivi.

6. Conclusioni

Oltre la trasformazione fisica: corpo, spazio, giustizia, cura.

Le esperienze analizzate, pur radicate in contesti diversi, pongono con chiarezza la questione dell'insufficienza della sola dimensione fisica nella trasformazione urbana. La rigenerazione degli spazi, se slegata da processi di riconoscimento, coinvolgimento e narrazione, rischia di produrre nuovi vuoti, urbanisticamente rinnovati ma socialmente desertificati.

A emergere è la centralità del corpo come categoria epistemologica: corpo situato, relazionale, vulnerabile, che attraversa lo spazio e ne viene, a sua volta, trasformato. In questa prospettiva, lo spazio urbano non è solo contenitore funzionale, ma ambiente relazionale e simbolico. La dimensione del benessere psico-fisico, e in particolare della salute mentale, diventa così indicatore sensibile della qualità della coabitazione urbana, ma anche dispositivo di svelamento delle fragilità strutturali delle nostre città.

La Healing Community, attivata nel progetto We-Z, si configura allora come forma innovativa di istituzionalizzazione leggera, capace di tenere insieme cura, azione collettiva e produzione di sapere. Non è solo una tecnica partecipativa, ma una modalità di costruzione condivisa del mondo, che si inscrive in una più ampia ricerca di senso e di legittimità dell'azione pubblica.

Da questo punto di vista, è particolarmente

utile richiamare il pensiero di Nancy Fraser (Fraser, N. (2009), la quale sottolinea che la giustizia sociale si articola lungo tre assi interdipendenti: redistribuzione delle risorse, riconoscimento delle identità e rappresentanza politica. Le esperienze di Corviale e Vigne Nuove si muovono esattamente su questa triplice soglia. Intervengono sulla redistribuzione degli spazi e delle opportunità, costruiscono nuovi dispositivi di riconoscimento (affettivo, simbolico, istituzionale), e attivano pratiche di rappresentanza indiretta, capaci di dare voce a soggetti spesso esclusi dalle arene decisionali. L'innovazione procedurale sperimentata con il Progressive Park – realizzato in forma incrementale dal Municipio, insieme ai cittadini – esprime con chiarezza questa tensione tra progettazione e riconoscimento. Non è solo un nuovo modo di fare urbanistica, ma una modalità di ripensare la legittimità dell'azione pubblica, che si fonda non sulla delega ma sulla presenza, sulla co-costruzione, sull'incontro. In controluce, si intravede una domanda più ampia, che ci riporta ad Hannah Arendt e alla sua idea di *mondo in comune*: come ricostruire oggi uno spazio condiviso, capace di ospitare la pluralità senza annullarla? Elena Pulcini ha letto la dissoluzione del "mondo in comune" come perdita della responsabilità e dell'immaginazione relazionale. I casi qui analizzati sembrano suggerire che una città che cura è anche una città che prova a ricostruire il mondo, non come utopia totalizzante, ma come trama fragile di relazioni, presenze e possibilità.

In conclusione, la rigenerazione urbana, se vuole essere realmente trasformativa, non può limitarsi a intervenire sul costruito: deve interrogare le condizioni stesse della coesistenza urbana. Deve diventare pratica di riconoscimento, istituzione di possibilità, infrastruttura affettiva e cognitiva. Una pratica, dunque, profondamente politica, ma nel senso più radicale e accademicamente rilevante del termine: la produzione situata di un mondo abitabile in comune.

Note

[1] Qui il link al video <https://www.youtube.com/watch?v=DtchOo519II> consultato il 30 giugno 2026
[2] Qui il link al video https://www.youtube.com/watch?v=0UtxGc30rTc consultato il 30 giugno 2026

Bibliografia

Filosofia politica, spazio e cura

Arendt, H. 2006. *Vita activa. La condizione umana* (trad. it.). Bompiani.

Pulcini, E. 2009. *La cura del mondo*. Bollati Boringhieri

Esposito, R. 2008. *Bíos. Biopolitica e filosofia*. Einaudi.

Esposito, R. 2020. *Pensiero istituente. Tre paradigmi di ontologia politica*. Einaudi.

Esposito, R. 2021. Istituzione, Il Mulino.

Foucault, M. 2005. *Sicurezza, territorio, popolazione*. Feltrinelli.

Watson, V. 2014. *Co-production and collaboration in planning – The difference.* Planning Theory & Practice, 15(1), 62–76.

Giustizia sociale, riconoscimento e istituzioni

Mouffe, C. 2000. *The Democratic Paradox.* London: Verso.

Forester, J. 1999. *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge, MA: MIT Press.

Fraser, N. 2009. Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World. Columbia University Press.

Fraser, N., & Honneth, A. 2003. Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange. Verso.

Purcell, M. 2008. *Recapturing Democracy: Neoliberalization and the Struggle for Alternative Urban Futures.* New York: Routledge.

Purcell, M. 2013. *The Down-Deep Delight of Democracy.* Wiley-Blackwell.

Salet, W. 2018. *Public Norms and Aspirations: The Turn to Institutions in Action.* Routledge.

Urbanistica e trasformazione sociale

Balducci, A., & Mäntysalo, R. 2013. *Urban Planning as a Trading Zone.* Springer.

Ostanel, E. 2020**.** *Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare.* Milano: FrancoAngeli.

Secchi, B. 2013. La città dei ricchi e la città dei poveri. Laterza.

Ricerca-azione, co-progettazione, salute mentale

Lewin, K. 1946. Action Research and Minority Problems. Journal of Social Issues, 2(4), 34–46.

Reason, P., & Bradbury, H. 2008. The SAGE Handbook of Action Research. Sage.

WHO – World Health Organization 2021. Mental health and well-being in the EU: Policy review. Regional Office for Europe.

Canestrari, C., & Godioli, V. 2020. Spazi della cura. Psicologia e città in dialogo. Edizioni Magi.

Co-produrre una politica pubblica: uno sguardo etnografico a partire dalle istituzioni.

Co-produce a public policy: an ethnographic perspective starting from institutions.

Naomi Pedri Stocco
IUAV, Università di Venezia
npedristocco@iuav.it
orcid.org/ 0009-0009-3843-8271

Elena Ostanel
IUAV, Università di Venezia
ostanel@iuav.it
orcid.org/ 0000-0001-7773-3913

Received: January 2026 / Accepted: June 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17085

keywords
co-produzione
azione pubblica
approccio relazionale
luoghi terzi

This article offers a critical perspective on co-production literature, drawing on empirical research using an institutional ethnography approach. Much of the literature examines co-production through partial perspectives, focusing on either institutional action or civic agency, leaving the relationship between the two in the background. The article argues that understanding co-production in public policy requires a distinctive lens, able to move across institutional and non-institutional levels, inside and outside organizations, grasping co-production as a situated, dynamic

1. Introduzione

Nel dibattito nazionale e internazionale si è progressivamente affermato il paradigma della co-produzione per identificare forme di collaborazione tra istituzioni pubbliche e società civile nella progettazione e produzione di beni e servizi di interesse collettivo. L'ampio utilizzo del concetto in diversi campi disciplinari – dagli studi amministrativi alla sociologia dello sviluppo, fino alla pianificazione – ne ha tuttavia prodotto una declinazione spesso ambigua e acritica, rendendolo un termine-ombrello largamente utilizzato ma raramente interrogato nelle sue dinamiche e nei suoi effetti. In particolare, un approccio prevalentemente descrittivo o celebrativo ha limitato l'attenzione verso alcune questioni rilevanti da dover analizzare quando si guardano le pratiche di collaborazione tra istituzioni pubbliche e società civile come il ruolo del conflitto, il rischio di istituzionalizzazione o burocratizzazione dell'azione civica, le dinamiche di politicizzazione o de-politicizzazione, nonché

relational process. Through an 'inside' analysis of the Apulian policy Luoghi Comuni, on regenerating public spaces for cultural and social purposes, the article examines co-productive processes between institutions and civic organizations, treating this relationship as the central analytical object. The analysis identifies enabling and disabling dimensions structuring these processes, offering a mapping to guide future research and framing co-production as a field where heterogeneous elements intertwine in action.

l'articolazione dell'azione pubblica e i possibili impatti nelle strutture, nelle forme e nei processi di governance.

Una parte consistente della letteratura ha osservato la co-produzione adottando prospettive differenti: dall'alto, focalizzandosi sui dispositivi istituzionali e di policy; dal basso, analizzando soprattutto il protagonismo civico e le pratiche di auto-organizzazione; oppure 'dal mezzo', concentrandosi sugli assetti di governance e sugli spazi di mediazione. Tuttavia, queste letture, pur mettendo in luce dimensioni rilevanti, in alcuni casi faticano a cogliere la relazione come oggetto analitico centrale del processo co-produttivo. Ne deriva una difficoltà a leggere insieme azione istituzionale e azione civica, che continuano spesso a essere trattate come sfere separate, secondo una dicotomia alto/basso che non permette di entrare in modo denso in campi relazionali complessi. Questo articolo muove dalla tesi che, per comprendere i processi di co-produzione di una politica pubblica, sia necessario uno sguardo capace di attraversare tali livelli, muovendosi tra dimensione istituzionale e non istituzionale, dentro e fuori le organizzazioni, tra pratiche quotidiane, discorsi, strumenti, dispositivi formali, per indagare azione civica e azione istituzionale nel loro farsi insieme. In particolare, obiettivo dell'articolo non è quello di elaborare un'analisi teorica esaustiva della co-produzione, ma di entrare nella relazione – assumendola come oggetto analitico centrale – per far emergere e mappare le dimensioni e gli elementi che concorrono a strutturarla e farla evolvere nel tempo.

A partire da questi ragionamenti l'articolo presenta gli esiti di una ricerca empirica condotta nel contesto pugliese che ha analizzato i processi di costruzione di una politica pubblica regionale per la rigenerazione di spazi pubblici a vocazione culturale e sociale, *Luoghi Comuni*.

La ricerca[1], condotta attraverso l'approccio dell'etnografia istituzionale, ha indagato il processo di co-produzione della politica pubblica regionale come processo relazionale situato e in divenire (Gherardi, 2016, 2019) mettendo a fuoco come l'azione pubblica si costruisce nel concreto e nello svolgersi dell'azione, nei contesti organizzativi, nei vincoli istituzionali

e nelle interazioni quotidiane tra soggetti diversi. L'osservazione si è situata a cavallo tra istituzioni regionali, enti locali e organizzazioni civiche, osservando da vicino le interazioni che attraversano il processo di co-produzione. Punto di entrata particolare dell'analisi sono stati gli spazi oggetto della politica pubblica *Luoghi Comuni* intesi come spazi intermedi, quali campi di interazione densi e complessi, "contesti ibridi tra istituzionale e non-istituzionale, che si costruiscono e continuamente si ridefiniscono" (Cellamare, Ostanel, 2024, p. 16), in cui si disarticola la dicotomia alto/basso e la funzione pubblica si ridefinisce come funzione condivisa. In quanto luoghi ibridi di interazione e conversazione tra istituzioni pubbliche e organizzazioni civiche, questi "luoghi terzi" (De Leonardis, 2024) sono stati considerati un osservatorio privilegiato per entrare nel processo co-produttivo, rintracciando le dinamiche concrete di costruzione, stabilizzazione e trasformazione. Riprendendo il pensiero di De Leonardis (2024) sono 'luoghi' perché contesti concreti popolati da persone in carne ed ossa, 'terzi' perché è dall'incontro a metà strada tra pubblici poteri ed energie sociali dal basso che matura una nuova possibilità istituente.

L'articolo[2], dopo una breve disamina critica della letteratura sulla co-produzione, esplicita l'approccio metodologico adottato per leggere insieme azione civica e azione istituzionale attraverso l'etnografia istituzionale. Successivamente, presenta il contesto di maturazione della ricerca, che trova il suo fulcro nell'analisi dei processi di co-produzione della politica regionale pugliese *Luoghi Comuni*. Infine, vengono discussi alcuni esiti della ricerca, mettendo in evidenza elementi abilitanti e disabilitanti e le dinamiche che attraversano i processi di co-produzione tra istituzioni pubbliche e organizzazioni civiche, con l'obiettivo di contribuire ad avanzare alcune riflessioni in corso su come le azioni dal basso possano uscire dall'essere nicchie di sperimentazione difficilmente capaci di riorientare e trasformare i processi ordinari dell'azione pubblica (Tedesco, 2022; Ostanel, 2023).

2. Co-produzione, verso una prospettiva relazionale

Co-produzione secondo lo sguardo tecnico degli studi amministrativi

Il concetto di co-produzione ha conosciuto una rinnovata attenzione nel dibattito accademico recente (Verschuere et al., 2012; Nabatchi et al., 2017; Ostanel, 2023), pur affondando le proprie radici negli studi di pubblica amministrazione tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta. Introdotto da Elinor Ostrom e altri studiosi dell'Indiana University, il termine nasce per mettere in discussione la rigida separazione tra Stato e società civile e il paradigma che attribuiva alle amministrazioni pubbliche un ruolo esclusivo nella definizione e nell'erogazione dei servizi (Ostrom, 1996).

Nella sua formulazione classica, la co-produ-

zione indica il processo attraverso cui cittadini e amministrazioni collaborano intenzionalmente alla produzione di servizi pubblici, mettendo in comune risorse complementari (Brudney, England, 1983). Nel tempo, il concetto si è evoluto seguendo i cambiamenti nei modelli di governance pubblica. Negli anni Novanta, nell'ambito del New Public Management, la co-produzione viene letta in chiave manageriale e funzionale al miglioramento dell'efficienza dei servizi, con cittadini intesi prevalentemente come utenti o "*consumers*" (Alford, 2014). A partire dagli anni Duemila, con l'affermarsi delle pratiche di new governance, la co-produzione viene invece associata a forme di collaborazione più orizzontali tra attori pubblici, privati, non-profit e cittadini (Bingham et al., 2005). Parallelamente, la letteratura amplia sia le tipologie di attori coinvolti – includendo comunità locali ed enti del terzo settore (Bovaird, 2007; Brandsen, Pestoff, 2006) – sia le fasi del ciclo delle politiche interessate dalla co-produzione, che non si limita più all'erogazione dei servizi ma include design, implementazione e valutazione (Nabatchi et al., 2017). Tuttavia, diversi autori sottolineano come la letteratura di public management mantenga uno sguardo prevalentemente tecnico e strumentale, orientato all'efficienza e alla qualità dei servizi, relegando in secondo piano la dimensione relazionale e politica del coinvolgimento civico (Mitlin, 2008; Watson, 2014).

Co-produzione come strategia grassroots

Nei *development studies*, il concetto di co-produzione viene rielaborato a partire dall'osservazione di pratiche sviluppatesi prevalentemente nel Sud Globale, introducendo una prospettiva politica che considera le dinamiche di potere, il livello di controllo sul processo e la distribuzione di risorse materiali e immateriali. Watson (2014) distingue tra una "*state-initiated co-production*", tipica delle esperienze del Nord Globale, e una "*social movement-initiated co-production*", in cui i processi sono avviati da movimenti sociali e organizzazioni civiche.

Mitlin (2008) interpreta la co-produzione come strategia politica attraverso cui i movimenti dal basso garantiscono l'accesso a beni e servizi essenziali e, al contempo, rafforzano il proprio potere organizzativo e negoziale. In questa prospettiva, la co-produzione non è solo un mezzo per migliorare servizi, ma un'arena politica in cui si ridefiniscono le relazioni tra Stato e società civile, si costruiscono capacità collettive e si aprono spazi di partecipazione anche per gruppi sociali marginalizzati, occupando "*spaces of governmentality*" (Mitlin, 2008). La co-produzione è intesa simultaneamente come processo di miglioramento materiale e come spazio di costruzione di conoscenza, capacità e trasformazione delle relazioni (Mitlin, Bartlett, 2018), attraverso cui le agende dei movimenti sociali vengono avanzate e si aprono nuove possibilità istituzionali di costruzione delle politiche (Galuszka, 2019).

Co-produzione come caratteristica immanente delle istituzioni

Nell'ambito delle teorie del planning, Albrechts (2013; 2019) rilegge la co-produzione come elemento centrale di un approccio trasformativo alla pianificazione strategica. Attingendo sia agli studi amministrativi sia ai development studies, l'autore combina un approccio "*needs-based*" con uno "*rights-based*", interpretando la co-produzione come strumento per migliorare l'accesso a beni e servizi e rafforzare la dimensione politica della partecipazione.

In questa prospettiva, la pianificazione strategica è definita come un processo socio-spaziale trasformativo, guidato dal settore pubblico ma intrinsecamente co-produttivo, volto a produrre visioni e azioni capaci di ridefinire il futuro dei luoghi. La co-produzione diventa una "*mobilizing practice*" (Albrechts et al., 2019), orientata al cambiamento creando arene in cui i diversi attori interni ed esterni al sistema articolano identità, interessi e valori (Albrechts, 2013).

Richiamando il concetto di "*becoming*", Albrechts e Balducci (2013) sottolineano la natura processuale e situata della co-produzione, concependo la conoscenza come socialmente prodotta. In questo quadro, la legittimità dell'azione pubblica non deriva esclusivamente dal mandato rappresentativo o dall'expertise tecnica, ma dal portato collettivo e trasformativo del processo stesso. Tuttavia, guardare alla co-produzione come caratteristica immanente della pianificazione strategica comporta un inquadramento "*public-sector led*", in cui la co-produzione stessa diviene caratteristica intrinseca delle istituzioni. Diversamente, esiste la possibilità di intendere la co-produzione come strategia / strumento che opera in una posizione intermedia, spostando lo sguardo nel mezzo, in modo dinamico, tra i poli della relazione.

Co-produzione come strategia grassroots per l'innovazione pubblica e strumento di governance middle-ground

Nel dibattito sulla co-produzione e sull'innovazione dei processi di governance, Ostanel (2023) propone di leggere co-produzione e innovazione sociale[3] all'interno di un unico framework analitico. In dialogo con quel filone di letteratura (Moulaert et al., 2013; Tricarico et al., 2022) che legge le pratiche di innovazione sociale rispetto alla capacità non solo di trasformazione delle relazioni sociali e spaziali, ma anche nel mutamento dei rapporti di forza tra attori locali, l'azione civica quale "costrutto sociale e territoriale" è qui letta rispetto al tessuto istituzionale e al ruolo giocato dalle istituzioni locali. In una dinamica di mutuo rinforzo, queste pratiche possono generare "*trading zones*" (Balducci, Mäntysalo, 2013), spazi di scambio in cui attori diversi nell'apportare conoscenze, competenze, risorse, strumenti, modalità di azione, valori e idee diverse, dialogano attraverso linguaggi intermedi e costruiscono accordi parziali.

In questa prospettiva, la co-produzione è in-

terpretata come strategia grassroots capace di far viaggiare l'innovazione all'interno delle istituzioni e trasformarne progressivamente culture e pratiche (Ostanel, 2023). Siame e Watson (2022) definiscono tale configurazione come "*governance middle-ground*", in cui Stato e comunità condividono poteri e responsabilità attraverso spazi ibridi di collaborazione, combinando in una continua negoziazione/relazione mutua tra cooperazione e conflitto/resistenza per il disegno e l'implementazione di progetti urbani.

Inquadrata come strumento di governance e policy-making (Galuszka, 2019), la co-produzione può dunque essere letta come leva di innovazione pubblica non solo dal punto di vista tecnico nell'erogazione dei servizi, ma anche a livello socio-politico e strategico, organizzativo, cognitivo e discorsivo (Vigar et al., 2020; Servillo, Van der Broek, 2012).

Approcciando la co-produzione come processo relazionale e situato che evolve nel tempo e attraverso lo spazio tra dinamiche di collaborazione e conflitto, il contributo ne interroga il potenziale non solo tecnico ma anche trasformativo e politico spostando l'analisi dal *che cosa* è al *come* si dispiega un processo di co-produzione, indagando come le relazioni tra istituzioni e realtà civiche si formano, sono sostenute e cambiano nel tempo. È infatti nel "complesso di relazioni attraverso cui l'azione collettiva viene mobilitata e organizzata per dare voce ai luoghi" (Healey et al., 2002, pag. 15, trad.) che possiamo comprendere se e come questi luoghi intermedi possano essere spinta per il ripensamento e la trasformazione delle istituzioni, e costituire quella dimensione di luogo declinata da Healey (1997) in grado di generare nuova capacità istituzionale intesa come capacità di azione collettiva per la produzione di valore pubblico (Vigar et al., 2020).

3. Indagare la co-produzione come processo relazionale: etnografia istituzionale e sguardo practice-based

Per capire cosa avviene nel mezzo, nella relazione, questo articolo propone di guardare alle amministrazioni pubbliche non come a un monolite ma – riprendendo il pensiero di Ota De Leonardis (1998, 2001) – come "pratiche in atto" restando in contatto con la materialità della vita sociale delle istituzioni. In questo senso, le istituzioni sono viste come insieme di pratiche sociali strutturate da – e generative di – norme, culture, significati condivisi, routine, repertori di modi di vedere e di fare le cose, che incentivano o sanzionano determinati comportamenti e che incanalano l'azione degli attori sociali. Le istituzioni non sono dunque approcciate secondo un'accezione strumentale, di strutture e apparati, bensì con sguardo sociologico, come "artefatti umani" (De Leonardis, 2001), "costrutti dell'intelligenza collettiva", presupposti dell'agire sociale e allo stesso tempo esiti, voluti o non, delle interazioni fra gli attori coinvolti nel processo sociale (Donolo, 1997), e come tali cambiate e costruite dagli attori sociali stessi, tra cui i soggetti civici.

In questa direzione, l'*institutional ethnography* (IE) – elaborata dagli studi sociologici di matrice femminista a partire dagli anni '80 con Dorothy Smith (1987, 2005, 2006) – si rivela un approccio metodologico interessante per indagare le istituzioni secondo un 'modello disperso' (Billo, Mountz, 2015) come complesso di relazioni sociali e spaziali che interseca, compenetra e coordina molteplici siti e contesti quotidiani. Obiettivo dell'IE è infatti quello di riposizionare le istituzioni all'interno di quel campo complesso di interazioni sociali in cui sono immerse e che contribuiscono a formare, al fine di comprendere gli effetti che esse producono nella vita quotidiana. In questa prospettiva, l'analisi consente di tracciare le dinamiche di potere ("*ruling relations*") e le relazioni sociali che le istituzioni organizzano, regolano e determinano, leggendo in modo interrelato gli elementi micro dei contesti locali con fattori extralocali di natura culturale, sociale, politica, burocratica, economica e organizzativa che concorrono a dare forma alle esperienze locali (DeVault, McCoy, 2006). L'esperienza quotidiana è dunque il punto d'accesso, "*point of entry*" (Smith, 1987), per far emergere e rintracciare processi sociali più ampi. Tale approccio permette dunque di entrare nei processi co-produttivi tracciando le interazioni tra azione civica e azione istituzionale nei diversi contesti quotidiani, guardando dentro e fuori gli spazi istituzionali, e considerando sia l'articolazione della stessa istituzione (ad esempio dal funzionario al Sindaco) sia i diversi livelli di policy (dal micro-locale al nazionale o globale). L'IE ha dunque consentito di non assumere l'istituzione come unità analitica data, ma di osservarla intercettando le *relazioni di* istituzione, i nodi di connessione tra amministrazione, organizzazioni civiche e territorio a partire dall'esperienza quotidiana. Questo sguardo non ha prodotto una comparazione di casi nell'ambito di *Luoghi Comuni*, né una generalizzazione teorica, ma ha reso visibili dinamiche, elementi e fattori – determinazioni locali e extralocali (Smith, 1987) – che operano in modo situato in diversi contesti locali.

Per seguire il processo relazionale e capire come azione civica e azione istituzionale si incontrano nel fare insieme, come si combinano, si connettono e si disconnettono, è innanzitutto utile spostare l'attenzione da chi agisce, dagli attori con i loro interessi e le loro intenzionalità, a cosa accade nella relazione in divenire guardando alle azioni nel loro svolgersi. Per fare ciò, la lente interpretativa *practice-based* degli studi organizzativi critici, a partire dal lavoro di Silvia Gherardi e dal concetto di "*agencement*" (Gherardi, 2016), ci aiuta a indagare il processo co-produttivo seguendo, ricostruendo e descrivendo le "inter-connessioni in azione" di elementi eterogenei (Gherardi, 2019), quindi tra umani, oggetti, strumenti, discorsi, e infrastrutture normative e socio-materiali. La relazione tra azione civica e azione istituzionale non si dà inoltre nel vuoto ma si dispiega

in un campo infrastrutturato e infrastrutturante socialmente e culturalmente sulla base di pratiche del passato (Gherardi, 2019; Powell, Di Maggio, 1991). È quindi dalla complessa interconnessione e stratificazione tra persone, legami sociali, tecnologie di regolamentazione, norme, culture e subculture organizzative, considerazioni morali, oggetti materiali e luoghi (Lieto, 2021) che possiamo interrogare la possibilità di trasformazione dell'azione pubblica nella relazione, guardando alla creazione di spazi intermedi non come qualcosa di dato e definito o raggiunto, ma come "*texture of practices*" (Gherardi, 2019) nel loro divenire.

4. Contesto di ricerca e immersione nel campo

È con l'approccio sopra descritto che la ricerca che qui presentiamo ha analizzato la costruzione e attuazione della politica pubblica *Luoghi Comuni, diamo spazio ai giovani*, promossa dal 2018 dalla Regione Puglia nell'ambito delle Politiche Giovanili, e realizzata insieme ad ARTI Puglia[4] (Agenzia regionale per la tecnologia e l'innovazione).

Luoghi Comuni rappresenta l'evoluzione di un percorso decennale avviato dalla Regione Puglia con il programma Bollenti Spiriti (Monno & Barbanente, 2018; Minervini, 2016) all'interno del quale la riattivazione di spazi pubblici abbandonati o sottoutilizzati è stata progressivamente assunta come leva per la costruzione di processi territoriali e la creazione di infrastrutture culturali e sociali di prossimità (Bricocoli et al., 2022). *Luoghi Comuni* si è collocata all'interno di un più ampio processo di evoluzione degli interventi precedenti, che ha visto un mutamento della visione politica, un cambiamento degli strumenti di policy utilizzati e nelle forme di governance, spostando il focus delle politiche giovanili dagli investimenti prevalentemente infrastrutturali sullo spazio al sostegno dei processi di gestione e attivazione.

La politica pubblica, finanziata nell'ambito del FSC 2014–2020 e del Fondo Nazionale Politiche Giovanili, ha assunto la co-progettazione (art. 55 D.Lgs. 117/2017) come strumento centrale, configurandosi come una politica sperimentale che ha provato a superare l'approccio tradizionale dell'esternalizzazione dei servizi per orientarsi verso forme strutturate di dialogo tra pubblico e privato sociale. È in questo senso che la co-progettazione[5] è stata utilizzata per ridefinire anche i rapporti tra Regione, enti locali e soggetti civici coinvolti nella gestione degli spazi. In questo contesto, ARTI ha svolto un ruolo di accompagnamento, facilitazione e monitoraggio lungo l'intero processo, configurandosi come attore incaricato di facilitare la relazione tra amministrazioni locali e organizzazioni civiche su scala regionale. La politica pubblica ha previsto la candidatura degli spazi da parte degli enti pubblici e la selezione di organizzazioni giovanili del terzo settore, chiamate a sviluppare progetti di gestione attraverso tavoli di co-progettazione multilivello

che hanno coinvolto Regione Puglia, ARTI, le amministrazioni comunali titolari degli spazi e le organizzazioni giovanili quali soggetti gestori.

L'osservazione si è dunque svolta nei diversi luoghi e contesti di costruzione della politica pubblica, quindi all'interno degli spazi rigenerati e nei rispettivi quartieri, nelle sedi delle amministrazioni comunali, nella sede dello staff regionale di ARTI Puglia[6], a contatto con i gruppi di gestione, con le persone che attraversano e abitano quotidianamente gli spazi di *Luoghi Comuni*, con gli amministratori locali e con lo staff regionale.

L'attività di campo svoltasi complessivamente da fine 2022 a metà 2025, ha visto un periodo di osservazione partecipante interno e prossimo al lavoro svolto da ARTI seguendo lo staff regionale nel lavoro territoriale e prendendo parte a riunioni e ai tavoli di co-progettazione, monitoraggio e follow-up svolti con le amministrazioni comunali e le organizzazioni giovanili. Gli elementi rilevati durante il primo periodo di osservazione hanno poi costituito la base per le successive fasi di approfondimento con la selezione di 8 spazi[7] che hanno costituito i punti d'ingresso per entrare nella relazione tra organizzazioni giovanili e amministrazioni comunali, attraverso interviste semi-strutturate e conversazioni informali con i referenti delle realtà civiche, e all'interno degli enti locali con figure tecniche e politiche; partecipazioni a tavoli e riunioni; analisi dei documenti amministrativi e di policy; nei contesti quotidiani frequentando gli spazi.

L'indagine del processo co-produttivo si è svolta quindi in modo situato, con uno spostamento costante nel corso del lavoro di campo dentro e fuori gli spazi istituzionali, attraverso posizionamenti a diversi gradi di prossimità, tra il livello regionale, le amministrazioni comunali e le organizzazioni civiche, mantenendo uno sguardo orientato alle relazioni 'nel mezzo' (Pedri Stocco, 2024). Orientare lo sguardo nel mezzo non si traduce tuttavia in presunta neutralità. Provare a entrare in modo denso nel processo implica essere parte del campo di relazioni oggetto della ricerca, quindi in una dinamica di influenza reciproca contribuire alla costruzione di questi spazi intermedi. In quanto soggetto attivo, la prospettiva etnografica è infatti entrata in dialogo con una "postura trasformativa" (Grassi, 2023; Pizzo et al., 2021) declinata in termini di mediazione, condivisione di conoscenze che hanno informato l'avanzamento della policy, capacitazione dei soggetti e attivazione di reti. Allo stesso tempo, adottare posizionamenti multipli con al contempo un ruolo attivo all'interno del processo ha comportato lo sviluppo di diversi livelli di "*embeddedness*", in termini dapprima di vicinanza alle organizzazioni giovanili gestori degli spazi e sviluppando poi nel corso del tempo un rapporto di prossimità con lo staff di ARTI.

5. Trame relazionali tra istituzioni e organizzazioni civiche: elementi e dinamiche

L'approccio dell'IE orientato da uno sguardo analitico *practice-based* ha portato ad osservare la politica pubblica di *Luoghi Comuni* come un campo d'interazione complesso tra istituzioni e società civile, in cui elementi eterogenei si intrecciano nell'azione. In particolare, gli 8 spazi selezionati anziché essere trattati come casi-studio costituiscono gli *entry point* per ricostruire il processo di co-produzione nelle sue dinamiche relazionali. L'analisi ha dunque permesso di far emergere dalle esperienze particolari i nodi e gli elementi di interazione e connessione (Gherardi, 2019) tra amministrazioni locali, Regione e organizzazioni civiche. Si ripercorrono di seguito i fattori principali che entrano in gioco e quindi strutturano la relazione tra istituzioni pubbliche – a diversi livelli – e forme dell'azione civica nella costruzione di una politica pubblica.

La dimensione politica

La relazione tra attori istituzionali e attori civici nel caso pugliese è stata fortemente plasmata da una dimensione politica che ha attraversato i processi di co-produzione secondo gradienti variabili e forme differenziate. Un primo elemento è rappresentato dall'eredità politica lasciata dalla stagione di Bollenti Spiriti, che ha continuato anche negli anni successivi a informare visioni, linguaggi e riferimenti tanto tra amministratori quanto tra attori civici. Tale legacy si è tradotta in continuità, attenzione a determinati temi e frame di riferimento ancora attivi nelle agende politiche locali. Ne sono un esempio i richiami alle idee e visioni della politica generativa di Guglielmo Minervini, in diverse occasioni evocata durante i consigli comunali da assessori e consiglieri. Il concetto stesso di "laboratorio urbano" quale spazio pubblico che ritorna alla collettività e luogo di sperimentazione giovanile, agisce come "*boundary object*" (Star & Griesemer, 1989) in quanto oggetto di confine che richiama un'identità comune. Tuttavia, la ricerca rileva come *Luoghi Comuni* non abbia avuto lo stesso impatto nella mobilitazione di una narrazione – che invece aveva avuto Bollenti Spiriti – capace di far riconoscere una generazione di giovani in una politica pubblica che andava oltre alla rigenerazione di spazi in disuso. Una dinamica diversa quindi rispetto alla politicizzazione di una politica pubblica che abbiamo rilevato in diverse conversazioni con i beneficiari della politica di *Luoghi Comuni*.

La visione politico-strategica di livello regionale, si è riflessa e articolata, modificandosi necessariamente nell'interazione, in base a diversi fattori locali. In diversi casi la presenza di una visione politica forte nell'ambito di un programma di mandato o in capo a singoli assessori comunali ha provato a collocare la rigenerazione dello spazio all'interno di un quadro più ampio di politiche cittadine. Questo ha in diversi casi agevolato la creazione di si-

nergie e l'ampliamento del processo di co-produzione oltre il singolo progetto, ad esempio innescando la co-costruzione di servizi pubblici all'interno dello spazio come lo sportello giovani e servizi di portierato sociale, o interventi a scala di quartiere. Tra gli esempi che possiamo citare quello del Comune di Brindisi, nella figura dell'allora Assessore alla Programmazione Economica, ha inserito l'attivazione con *Luoghi Comuni* dell'Ex Convento di Santa Chiara nell'ambito di una strategia più ampia sul riuso degli spazi che ha interessato l'intero territorio comunale, portando alla costruzione di una rete di case di quartiere.

Il livello di ingaggio politico degli assessori comunali tuttavia è dipeso anche da fattori personali, affinità tematiche, considerazioni strategiche legate alle priorità di mandato, come da dinamiche di potere e equilibri interni alla giunta, nonché dal peso politico e economico dell'assessorato sotto cui ricade il progetto di *Luoghi Comuni*. Le relazioni tra politica locale e organizzazioni civiche sono in questo senso fragili, soggette a continui processi di riconoscimento e legittimazione o delegittimazione, in particolare in considerazione del livello di esposizione politica degli attori civici o in occasione di avvicendamenti politici, in primis nei cambi di giunta. In diversi casi, gli spazi e le relative gestioni, sono diventati – in maniera strumentale – tema di campagna elettorale dove venivano chieste chiusure, cambi di gestione, con evidenti effetti sugli enti gestori. In altri casi, gli spazi sono stati al centro della costruzione di nuove leadership politiche locali. Le dinamiche conflittuali sono state rilevate anche nella definizione del ruolo degli spazi nel rapporto con l'amministrazione comunale, emersa dall'analisi dei verbali, dai dialoghi delle co-progettazioni e dalle interviste. La differenza di vedute si manifesta su aspetti quali la difficoltà dell'ente a riconoscere la natura ibrida di questi spazi – né semplici sedi associative né attività commerciali – e a valorizzare l'investimento in energie, professionalità e tempo delle organizzazioni. Ne conseguono frizioni ricorrenti attorno allo strumento del comodato d'uso gratuito o alla compartecipazione alle spese di gestione, letti in diversi casi dalle amministrazioni come spesa ingiustificata o potenziale favoritismo, a fronte invece di un valore prodotto per la collettività che difficilmente l'ente avrebbe potuto generare da solo. In altri casi però, il conflitto è stato generatore di una rimessa al centro della discussione politica del valore pubblico dello spazio rigenerato.

Il livello regionale e il ruolo di un'agenzia pubblica intermedia

Nel caso pugliese il livello regionale ha svolto un ruolo abilitante in termini di innesco, supporto e capacitazione del livello locale all'interno di una politica pubblica come quella di *Luoghi Comuni*. Alcuni elementi che sono stati rilevanti per agire questo ruolo sono stati la presenza di un quadro strategico regionale di

medio-lungo periodo che ha fornito indirizzi di policy – mettendo anche in connessione le politiche giovanili con altri settori di policy come quelli della cultura, del turismo, del welfare e dell'innovazione – e un riferimento ai Comuni anche in termini di strumenti da poter essere utilizzati.

Il "cappello" regionale ha offerto una legittimazione tecnico-operativa che tutela gli enti locali nelle figure di dirigenti e segretari generali nelle scelte di affidamento di beni pubblici a soggetti non profit che, come noto, sono spesso sottoposti a vincoli importanti che pesano sulla presa di responsabilità delle figure apicali. La presenza di un impianto amministrativo di riferimento regionale ha costituito in diversi casi uno sprono nell'adozione di strumenti e approcci di amministrazione condivisa, altrimenti più difficilmente attivabili specialmente in comuni di piccole e medie dimensioni. In questo senso, il livello regionale ha svolto in alcuni casi una funzione di riequilibrio territoriale, sostenendo processi in contesti fragili dal punto di vista del capitale sociale e istituzionale, contrastando dinamiche localistiche, e di riconoscimento del valore pubblico prodotto dalla riattivazione degli spazi. In diversi casi riguardanti comuni di piccole dimensioni e anche indipendentemente dal colore politico, la Regione ha svolto un ruolo per la riattivazione di spazi che difficilmente sarebbero stati rigenerati, a causa della mancanza di risorse e di competenze interne agli enti locali, dell'assenza di soggetti locali pronti ad attivarsi o, ancora, della presenza di tensioni tra gli enti locali e il tessuto civico potenzialmente attivabile. In particolare, risulta fondamentale nel processo il ruolo svolto da ARTI, un'agenzia pubblica intermedia che ha messo a disposizione uno staff dedicato con competenze ibride nelle funzioni di mediazione, facilitazione, supporto tecnico-amministrativo e progettuale, compensando fragilità strutturali delle amministrazioni locali – in termini di competenze e organico – e instaurando al contempo relazioni di accompagnamento con le organizzazioni civiche.

D'altra parte si pone il problema di chi sopperisce al ruolo di mediazione e facilitazione quando ARTI viene meno. È stato rilevato come, in fase di chiusura dei 24 mesi di *Luoghi Comuni*, il termine di questo accompagnamento porti a impasse e lungaggini che in diversi casi si traducono nella fine dell'esperienza o nel semplice rinnovo del comodato, senza avviare una co-progettazione per definire insieme il consolidamento del progetto e il ruolo dello spazio alla luce dei due anni di attivazione. La mancanza di figure professionali – all'interno delle amministrazioni o delle stesse organizzazioni – capaci di strutturare e accompagnare un percorso condiviso di visione futura e di tradurla in strumenti e procedure concrete, rende necessaria la presenza di soggetti terzi. Tale ruolo non può tuttavia essere stabilmente ricoperto da ARTI, non prevedendo ad oggi *Luoghi Co-*

muni un accompagnamento al consolidamento, nonostante la disponibilità personale dello staff a fornire un supporto. Questo ha portato ARTI e la Regione a ragionare congiuntamente sull'opportunità di inserire nella nuova programmazione regionale meccanismi abilitanti e un sostegno specifico alla fase di consolidamento.

Il ruolo terzo/intermedio e di accompagnamento di ARTI oltre che nelle competenze messe a disposizione, si è in particolare declinato nella capacità dello staff di instaurare con le organizzazioni giovanili una relazione di cura, alla pari, diretta, confidenziale e informale, rappresentando allo stesso tempo un riferimento autorevole per gli enti locali. La natura pubblica di ARTI – partecipata dalla Regione stessa – sembra aver consentito la costruzione di un sapere e di competenze che permangono nella macchina amministrativa anche alimentando una riflessione continua sull'azione regionale e sulla costruzione di politiche più rispondenti alle esigenze dei territori. Questo è stato rilevato nelle osservazioni e dialoghi con la parte dirigenziale della Regione nel settore Politiche Giovanili.

Il ruolo delle singole persone

Come già rilevato da diversa letteratura scientifica (Lipsky, 1980; Lieto, 2021; Schiller, 2022) le singole persone hanno giocato un ruolo rilevante nel processo di co-produzione della politica pubblica – quindi le persone dello staff di ARTI, i tecnici e i politici coinvolti per gli enti comunali, i referenti delle organizzazioni giovanili.

Al di là dei ruoli professionali formalmente rivestiti, la relazione nel processo co-produttivo è fortemente influenzata da un insieme di componenti soggettive che comprendono competenze e conoscenze, esperienze pregresse, visioni e valori, insieme a una dimensione più affettiva di ingaggio spesso intrecciata alle biografie personali. La distanza fisica e biografica di dirigenti e funzionari dallo spazio – spesso non residenti nel territorio e talvolta mai presenti nel luogo riattivato – ha ad esempio ostacolato la comprensione di ciò che vi accade quotidianamente, dunque la produzione della cosiddetta "conoscenza sensibile" (Strati, 2007). La centralità di alcune biografie personali è particolarmente evidente se guardiamo ad alcune figure che hanno attivamente partecipato all'esperienza di Bollenti Spiriti oggi dipendenti di ARTI Puglia oppure alcuni amministratori che negli anni passati erano stati beneficiari delle azioni o avevano fatto parte della "generazione Bollenti Spiriti". A questi elementi si affianca il modo di agire e di pensare, ovvero la postura con cui le persone si muovono nei contesti di interazione. Tale postura risente tanto di inclinazioni individuali quanto delle culture e subculture organizzative-istituzionali di riferimento. Si è osservato, ad esempio, come la partecipazione ai tavoli di co-progettazione assuma configurazioni

differenti a seconda dei profili professionali o dei settori coinvolti e delle pratiche consolidate nei diversi uffici comunali, così come dell'età e delle dinamiche interne alle strutture amministrative. Anche nella parte politica possiamo pensare a come la scelta di aderire a *Luoghi Comuni* sia stata spesso frutto di una decisione degli enti comunali spinta (o rifiutata) su proposta di alcune singole figure politiche che hanno poi tradotto questa volontà in azione politica.

Analogamente, anche le organizzazioni civiche hanno al loro interno profili e professionalità eterogenee. La relazione con la pubblica amministrazione locale, in considerazione del tempo e delle energie richieste, è stata spesso affidata a referenti specifici sulla base di cariche formali o di una maggiore propensione all'interlocuzione istituzionale. Tali referenti sono portatori di differenti subculture civiche, legate alle traiettorie delle organizzazioni stesse, che possono derivare da percorsi di attivismo politico o di associazionismo più tradizionale. In contesti territoriali di piccole dimensioni, le interazioni risultano inoltre influenzate da conoscenze pregresse tra le singole persone.

Il ruolo delle persone emerge anche in relazione alla custodia e alla trasmissione di una memoria istituzionale tacita, fatta di conoscenze sedimentate sui luoghi, sui processi e sulle decisioni passate. In questo senso, la continuità o discontinuità amministrativa assume un peso rilevante: cambi di giunta o di dirigenza a livello locale possono comportare una perdita di tale memoria e richiedere una rinegoziazione delle relazioni e degli approcci, incidendo sull'evoluzione del processo. Officina San Domenico nella relazione con il proprio comune, dalla candidatura dello spazio alla chiusura di *Luoghi Comuni*, ha visto avvicendarsi tre diversi Segretari Generali e quattro Dirigenti con profili molto differenti, in diversi casi generando ritardi, stalli e interpretazioni normative discrezionali.

Si delineano inoltre alcune figure chiave che risultano rilevanti nel facilitare la relazione tra pubbliche amministrazioni e organizzazioni civiche. Emergono figure tecniche dotate di capacità imprenditive e interpretative, in grado di muoversi con flessibilità all'interno dei repertori normativi esistenti, ricomponendo formalismi e tecnicismi per elaborare risposte adeguate a esigenze contestuali. Tali capacità assumono particolare rilievo in presenza di routine istituzionali consolidate e di approcci difensivi legati al timore di responsabilità patrimoniali. La messa a terra del programma "Riusa Brindisi" è stata possibile grazie alla capacità della Dirigente del Settore Programmazione Economica e Sviluppo di reinterpretare il quadro tecnico offerto da *Luoghi Comuni* per tradurre una visione riduttiva della redditività patrimoniale in una valorizzazione che riconosce il valore culturale, sociale e di interesse pubblico come equivalente – se non superiore – a quello economico. Accanto a queste figu-

re, assumono centralità figure di "*broker*" e "*translator*" (Lieto, 2021), intese come figure di transizione che operano nei punti di intersezione tra l'astrazione normativa e la complessità dei mondi vitali. Attraverso pratiche di mediazione e traduzione, queste figure costruiscono ponti tra i linguaggi e le culture dell'amministrazione e del civismo, colmando lacune informative, negoziando significati e rendendo reciprocamente intelligibili quadri di riferimento eterogenei per trovare connessioni operative. In questo lavoro, esse agiscono come *boundary-spanner* (Haas, 2015), attraversando confini sia tra il 'dentro' e il 'fuori' dell'amministrazione, sia all'interno delle stesse strutture organizzative, muovendosi tra settori, livelli gerarchici e arene politiche. Tali ruoli possono essere agiti da soggetti differenti a seconda dei contesti e delle fasi del processo: dirigenti o assessori, figure intermedie, o, in alcuni casi, gli stessi referenti delle organizzazioni civiche. La presenza di figure di raccordo interne alle amministrazioni – svolta ad esempio da dirigenti con incarichi ad interim o assessori con deleghe trasversali – risulta particolarmente rilevante per evitare che il lavoro di ricomposizione dei silos organizzativi ricada interamente sulle organizzazioni civiche. Infine, emergono alcune figure ibride che intrecciano saperi tecnici, politici e civici: dirigenti tecnico-politici, figure politico-tecniche o politico-civiche e innovatori sociali-tecnici. Queste figure, pur collocandosi in posizioni differenti, svolgono un ruolo rilevante nell'accompagnare e sostenere l'evoluzione dei processi, contribuendo a tradurre istanze territoriali in pratiche amministrative e dispositivi operativi. Più in generale, le persone che rivestono i ruoli delineati possono essere differenti anche lungo il processo, e si possono trovare dentro o fuori gli spazi istituzionali. Tuttavia, per avere impatto, è essenziale che abbiano legittimità, fiducia, potere decisionale e capacità di azione.

I contesti e i luoghi di interazione

Nel corso del processo emergono diversi contesti di interazione che favoriscono, in modi differenti, la costruzione della relazione tra pubbliche amministrazioni e organizzazioni civiche. In una fase iniziale, iniziative e progetti temporanei configurano spazi di sperimentazione flessibile, all'interno dei quali amministrazioni e attori locali iniziano a relazionarsi secondo un approccio di *testing and probing* (Vigar et al., 2020). Questi contesti rappresentano un banco di prova sia per la capacità operativa dell'ente pubblico sia per le organizzazioni civiche, chiamate a misurarsi con la gestione di uno spazio pubblico. La candidatura a *Luoghi Comuni* dell'ex CAG di Spongano è maturata da un percorso di attivazione temporanea condotto da Ultimi Fuochi Teatro, che attraverso cura quotidiana, laboratori teatrali e un festival ha aperto nuove prospettive per lo spazio costruendo, parallelamente, una relazione di fiducia con il Vicesindaco, già fruitore del luogo.

I tavoli di co-progettazione e di follow-up tra ARTI, Regione, ente comunale e organizzazione giovanile costituiscono momenti centrali di confronto strutturato. Essi configurano uno spazio istituzionale che favorisce un'interazione diretta con e tra componenti politiche e tecniche di diversi settori, abilitando forme di progettazione intersettoriale. La partecipazione plurale, da parte sia dell'amministrazione sia dell'organizzazione civica, contribuisce a evitare la personalizzazione delle relazioni e a promuovere un dialogo più sistemico, fondato sulla condivisione di competenze, risorse e responsabilità. Un aspetto rilevante riguarda l'impostazione del confronto, che risulta più efficace quando stimola una conversazione circolare e non è orientato a un ragionamento per strumenti (Lascoumes, Le Galès, 2009), ma mantiene aperta la discussione su obiettivi, contenuti e criticità. In questo senso, il presidio tecnico-amministrativo svolto da attori intermedi come ARTI consente di spostare l'attenzione dalla dimensione procedurale al confronto sostanziale.

In alcuni casi, gli stessi spazi rigenerati si trasformano in luoghi riconosciuti di estensione della co-progettazione nella quotidianità, configurandosi come luoghi di confronto tra amministrazione e soggetti locali. L'Ospedaletto di Martina Franca nel tempo è diventato il luogo in cui l'amministrazione locale, nella figura dell'Assessore e del Settore V Servizi alla persona, incontra diversi soggetti del territorio – a partire dalla rete creatasi intorno all'Ospedaletto –, per costruire interventi e progettualità comuni sul centro storico. Si evidenziano in particolare due caratteristiche: si declinano come spazi "straordinari" sul piano materiale e cognitivo, ovvero fuori dall'ordinario amministrativo di un funzionario; in quanto tali favoriscono una forma di conoscenza situata e sensibile (Gherardi, 2019) suscitata dalla presenza corporea nello spazio, da stimoli sensoriali ed emozioni.

Accanto a questi contesti più strutturati, si sviluppa una dimensione informale delle relazioni, legata a interazioni quotidiane tra referenti civici e singoli assessori o dirigenti. Tale prossimità favorisce fiducia, aggiornamento continuo e capacità di programmazione congiunta, ma può comportare rischi di personalizzazione o di incertezza se non accompagnata da momenti decisionali formalizzati.

6. Le infrastrutture relazionali dell'azione pubblica

Le dimensioni sopra descritte non agiscono come elementi singoli ma fanno parte di una serie di infrastrutture attraverso cui le relazioni tra organizzazioni civiche e istituzioni pubbliche si costruiscono.

Tra queste infrastrutture relazionali (Gherardi, 2019) emerge innanzitutto quella *amministrativa*, che influenza modalità di inquadramento e trattamento degli spazi rigenerati, spesso letti in chiave monofunzionale a seconda che si

tratti ad esempio di cultura, sociale, o patrimonio. L'articolazione in aree, settori e uffici oltre infatti a definire competenze, ruoli, gerarchie e responsabilità, esprime anche sub-culture istituzionali e repertori cognitivi fatti di prassi, routine, linguaggi, e approcci, nonché ciascuno detiene un proprio potere normativo quindi norme, procedure, standard, leggi, regolamenti di riferimento quali criteri per l'azione. La capacità di ricomposizione dei silos decisionali risulta cruciale per l'avanzamento del processo, ed è in questa attività di assemblaggio che possono agire conflitti interni e potere discrezionale. È chiaro che in questa infrastruttura alcuni degli elementi sopra descritti agiscono in maniera abilitante o bloccante. Pensiamo ad esempio alla presenza di figure interne di raccordo che permettono di superare i limiti di una struttura a silos, o la presenza di una volontà politica forte nel costruire una politica pubblica che adotta un approccio trasversale a diversi settori di policy.

A questa si intreccia l'*infrastruttura normativa*: la scelta degli strumenti amministrativi non è neutra, ma veicola specifiche concezioni del rapporto tra pubblico e società civile, strutturando forme di interazione, comportamenti e relazioni di potere (Lascoumes, Le Galès, 2009). In questo senso, l'adozione dello strumento della co-progettazione segnala un passaggio da logiche di mercato e sinallagmatiche, che impostano la relazione tra amministrazioni e organizzazioni civiche in termini di esternalizzazione dei servizi, a forme collaborative fondate sulla co-responsabilità. Tali forme si strutturano attraverso un processo di convergenza degli obiettivi e di messa in comune delle risorse finalizzato alla co-costruzione dell'azione pubblica. In questo quadro, risulta fondamentale il ruolo svolto da ARTI, non solo nel supportare tecnicamente gli enti comunali nell'adozione dello strumento, ma anche nel condurre e facilitare i tavoli di co-progettazione, avviando il confronto a partire dal progetto di gestione dello spazio e ampliandolo progressivamente all'attivazione di ulteriori sinergie per inserire la rigenerazione dello spazio puntuale in quadro più allargato di azione pubblica. Le relazioni tra Regione, enti comunali e organizzazioni giovanili si inseriscono inoltre in un impianto di policy che a sua volta risponde alla struttura e vincoli procedurali propri della programmazione europea.

Il processo di co-produzione si dispiega inoltre all'interno di un *dominio socio-materiale* (Gherardi, 2019), in cui oggetti, risorse e materialità partecipano attivamente alla configurazione delle relazioni tra organizzazioni civiche e istituzioni pubbliche. All'interno di questo dominio, gli spazi rigenerati di *Luoghi Comuni* emergono come dispositivi relazionali centrali. È a partire dallo spazio che azione civica e azione istituzionale si incontrano e si confrontano, rendendo visibili e negoziabili visioni, esigenze e aspettative differenti e dando forma a quel "fare insieme" che consente la costruzione di luoghi terzi (De Leonardis, 2024). Nel corso del processo, lo spazio assume significati molte-

plici e talvolta in tensione tra loro. A seconda dell'interfaccia amministrativa coinvolta, esso viene inquadrato come bene patrimoniale, infrastruttura tecnica, luogo di erogazione di servizi o spazio di programmazione culturale, riflettendo la compresenza di valori pubblici differenti e generando possibili frizioni legate a costi di gestione, interventi strutturali e procedure burocratiche. Lo spazio entra inoltre nella relazione come veicolo di memoria e narrazioni. Incorpora tracce di usi e gestioni passate e, al contempo, sostiene la proiezione di progetti, desideri e visioni future, contribuendo a stabilizzare temporaneamente la relazione e a costruire riconoscimento e legittimazione pubblica. Nel percorso di attivazione ad esempio dell'Ex-Viri a Noicattaro, l'associazione Naka ha dovuto fare i conti con la storia conflittuale dell'immobile: il susseguirsi di gestioni, chiusure e riaperture aveva sedimentato sfiducia e prodotto uno scollamento profondo tra lo spazio, il quartiere, l'amministrazione e le realtà territoriali, difficile da colmare. Un ulteriore elemento critico riguarda la temporalità dell'accesso e dell'affidamento: durate brevi e condizioni incerte rafforzano lo spazio come strumento di potere nelle mani delle amministrazioni, limitando le possibilità di investimento e di progettualità delle organizzazioni civiche, mentre forme di affidamento più stabili favoriscono processi di co-produzione orientati al consolidamento.

Accanto allo spazio, il dominio socio-materiale comprende risorse economiche, bandi e atti amministrativi che materializzano il processo e ne orientano lo sviluppo. Questi oggetti, dotati di un proprio potere normativo e simbolico (De Leonardis, 2001), possono agire tanto come vincoli quanto come appigli per l'azione, a seconda delle modalità con cui vengono mobilitati nella relazione.

Infine, emerge l'*infrastruttura discorsiva* fatta di pratiche discorsive, linguaggi e vocabolari che costruiscono contesti e attivano definizioni, classificazioni e interpretazioni della realtà, influenzando il riconoscimento del ruolo pubblico degli spazi. In questo quadro, le pratiche di traduzione tra linguaggi istituzionali e civici risultano centrali grazie, ad esempio, alla presenza di figure "*broker*" e "*translator*", tanto più che all'interno delle stesse amministrazioni coesistono discorsi differenti.

7. Conclusioni

Essere entrate da vicino nella relazione tra organizzazioni civiche e istituzioni pubbliche, mettendone a fuoco dinamiche, fattori ed elementi costitutivi, ha consentito di interrogare i processi di co-produzione in maniera meno tecnica, provando a mettere al centro invece alcuni elementi capaci di farci riflettere in modo più denso sulla relazione tra azione istituzionale e azione civica. Gli approcci (e di conseguenza i metodi di ricerca) che le hanno analizzate come sfere separate, secondo una dicotomia alto/basso, si sono spesso rivelati ciechi rispetto ad alcuni elementi secondo noi rilevanti. In questo senso, il contributo di que-

sto lavoro consiste nell'identificare e discutere dimensioni e elementi che strutturano un processo co-produttivo, offrendo una prima mappatura che possa orientare future ricerche.

Sulle dimensioni e gli elementi, l'articolo ha messo in luce alcune infrastrutture centrali che operano come nodi di scambio nel campo relazionale tra organizzazioni civiche e istituzioni pubbliche. L'analisi ha evidenziato come il potenziale trasformativo dei processi co-produttivi si manifesti a gradienti differenti (Healey, 2006) – episodi di innovazione, consolidamenti di pratiche, mutamenti più lenti sul piano socio-culturale – e transiti attraverso infrastrutture eterogenee e tra loro interconnesse, caratterizzate da tempi, spazi e modalità differenti per cui non sempre convergono, talvolta confliggono. In particolare, come visto assumono rilievo quattro infrastrutture che, nel loro intreccio, orientano e mediano la relazione: un'infrastruttura organizzativa e amministrativa, che struttura risorse, ruoli, competenze e modalità operative; un'infrastruttura normativa, composta da repertori di norme e strumenti e dalle pratiche di interpretazione e traduzione che ne consentono l'uso; un'infrastruttura socio-materiale, in cui spazi, oggetti e risorse partecipano alla configurazione delle relazioni e delle possibilità d'azione; e un'infrastruttura cognitiva e discorsiva, legata alla produzione e circolazione di linguaggi, narrazioni e quadri interpretativi. In modo trasversale, il funzionamento di tali infrastrutture è influenzato dal ruolo delle singole persone, dalla dimensione politica e strategica delle scelte nonché dalle dinamiche di potere, e dai contesti e spazi di interazione, che possono favorire o inibire la costruzione di apprendimento e, dunque, il dispiegarsi del potenziale trasformativo della co-produzione. Il cambiamento che ne deriva non presuppone esiti automatici, lineari o progressivi, ma si configura come processo incrementale e asimmetrico di stratificazione e accumulazione (De Leonardis, 2001), segnato da tensioni tra continuità e discontinuità, collaborazione e conflitto, conservazione – o talvolta regressione – e innovazione.

Sugli approcci, l'articolo suggerisce prima di tutto un certo modo di guardare l'azione pubblica. Partendo dall'interpretazione che vede l'azione pubblica non solo come l'azione del pubblico, ma come un complesso campo di interazioni tra attori differenti, tra cui i soggetti civici (Dewey, 1954; Crosta, 1998, 2009; Pasqui, 2018; Cognetti, 2018; Cellamare, 2020), risulta fondamentale assumere la relazione come unità analitica, recuperando un approccio istituzionale (Salet, 2018) che guarda alle istituzioni in chiave sociologica anziché come apparati strumentali. Guardare alle "istituzioni in azione" (Salet, 2018) consente di comprendere *come* l'azione pubblica si costruisce per rispondere a problemi collettivi. Adottando un approccio etnografico con uno sguardo prossimo orientato all'azione nel suo svolgersi dentro e fuori, tra dimensione istituzionale e non,

è stato possibile vedere come al di là degli attori, con i propri ruoli, interessi e intenzionalità, agisca nella relazione co-produttiva l'intrecciarsi di elementi eterogenei. In questo senso, gli elementi emersi non sono da considerare come abilitanti o disabilitanti di per sé, ma devono essere analizzati nelle loro interconnessioni in atto, guardando a come elementi micro dell'esperienza quotidiana e fattori extra-locali (Smith, 1987) si situano nei contesti. L'azione pubblica si situa in un campo già infrastrutturato da pratiche del passato, un campo che è, al contempo, infrastrutturante (Ibidem, 1987) ed è per questo che l'analisi, seppur situata e contestuale, ha bisogno di uno sguardo non solo da dentro ma anche di lungo periodo. In questo senso, le infrastrutture e gli elementi rilevati ci aiutano a comprendere nel concreto attraverso quali nodi e luoghi l'azione pubblica possa cambiare. In particolare, i processi co-produttivi analizzati mostrano come il potenziale trasformativo possa essere letto come cambiamento graduale, che si sviluppa nell'incontro a metà strada e nel fare insieme (De Leonardis, 2024). In questa prospettiva, nell'indagine del processo relazionale ha preso forma quella concezione delle istituzioni come processi sociali e come beni comuni (Donolo, 1997; 2017), che si formano e si trasformano attraverso l'interazione con gli attori sociali. Guardare alle istituzioni come patrimonio dell'intelligenza collettiva (De Leonardis, 2001) implica infatti spostare l'attenzione dal solo miglioramento dell'azione pubblica in termini di efficienza ed efficacia alla qualità e all'evolversi delle relazioni che la sostengono, soffermando lo sguardo sui luoghi, i tempi, le persone, gli strumenti, le norme, i linguaggi e le competenze dalla cui interconnessione si possono aprire spazi e possibilità di cambiamento.

Note

[1] La stesura del presente articolo parte dalla ricerca svolta nell'ambito del dottorato, e ulteriormente sviluppata all'interno del PRIN 2022 PNRR RESISTING "REconnecting Social innovation with InSTitutions in urban plannING".

[2] L'articolo è frutto di un lavoro condiviso. In particolare, i paragrafi 1, 2, 5, 6, 7 sono stati redatti congiuntamente dalle due autrici; i paragrafi 3 e 4 sono stati redatti da Naomi Pedri Stocco.

[3] Con innovazione sociale si fa riferimento a "voluntary, non-statutory, citizen-led or community-led initiatives implemented to respond to unmet or new social needs with different means (Moulaert and Nussbaumer, 2005; Mulgan, 2006) by creating new assets or opportunities of change in local societies (Gerometta et al., 2005)" (Ostanel, 2023, p. 1-2).

[4] L'Agenzia Regionale per la Tecnologia, il Trasferimento tecnologico e l'Innovazione (ARTI) è stata originariamente istituita nel 2004 e di recente riformata con la legge regionale n. 29/2024. È un'agenzia strategica con personalità giuridica di diritto pubblico, ente strumentale della Regione Puglia che opera a supporto della definizione e gestione delle politiche per lo sviluppo economico, l'istruzione, la formazione, il lavoro e quale ente per il trasferimento tecnologico finalizzato alla valorizzazione della ricerca e dell'innovazione in tutte le sue declinazioni. L'Agenzia opera dunque sulla base degli indirizzi generali definiti dalla Giunta Regionale.

[5] Come sancito dalla sentenza n. 131 del 2020 della Corte Costituzionale che ha riconosciuto l'art. 55 del CTS come "una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost." chiarendo che "il modello configurato dall'art. 55 CTS [...] non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico".

[6] Il punto di accesso al campo è stato costituito dal coinvolgimento diretto di chi scrive nella costruzione insieme ad ARTI del percorso di accompagnamento dedicato alle organizzazioni giovanili beneficiarie di Luoghi Comuni e curato dalla rete nazionale de Lo Stato dei Luoghi.

[7] Gli spazi sono stati selezionati con il supporto di ARTI individuando quelle esperienze temporalmente in una fase matura o conclusa del percorso di Luoghi Comuni e con elementi di particolare attenzione rispetto al processo di co-progettazione (es. cambio di giunta, reti sul territorio, gradienti diversi di collaborazione/conflitto): Officina San Domenico (Andria), Binario 2 (Racale), Santa Spazio Culturale (Brindisi), Laboratorio Urbano di Acquaviva delle Fonti, Ospedaletto (Martina Franca), Ultimi Fuochi Teatro (Spongano), Ex Viri (Noicattaro), Piano Terra (Ruvo di Puglia).

Bibliografia

Albrechts L. 2013, *Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective*, «Planning Theory», 12(1), pp. 46–63.

Albrechts L., Balducci A. 2013, *Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans*, «disP - The Planning Review», 49(3), pp. 16–27.

Albrechts L., Barbanente A., Monno V. 2019, *From stage-managed planning towards a more imaginative and inclusive strategic spatial planning*, «Environment and Planning C: Politics and Space», 37(8), pp. 1489–1506.

Balducci A., Mäntysalo R. (a cura di) 2013, *Urban planning as a trading zone*, Springer, New York.

Billo E., Mountz A. 2016, *For institutional ethnography: Geographical approaches to institutions and the everyday*, «Progress in Human Geography», 40(2), pp. 199–220.

Bingham L. B., Nabatchi T., O'Leary R. 2005, *The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government*, «Public Administration Review», 65(5), pp. 547–558.

Bovaird T. 2007, *Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services*, «Public Administration Review», 67(5), pp. 846–860.

Brandsen T., Pestoff V. 2006, *Co-production, the third sector and the delivery of public services: An introduction*, «Public Management Review», 8(4), pp. 493–501.

Bricocoli M., Marani B., Sabatinelli S. 2022, *The Spaces of Social Services as Social Infrastructure: Insights From a Policy-Innovation Project in Milan*, «Urban Planning», 7(4), pp. 381– 397.

Brudney J. L., England R. E. 1983, *Toward a Definition of the Coproduction Concept*, «Public Administration Review», 43(1), pp. 59–65.

Cellamare C. 2020, *L'azione pubblica e la valorizzazione del protagonismo sociale*, in A. Marson (a cura di), *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Quodlibet, Macerata, pp. 37-46.

Cellamare C., Ostanel E. 2024, *Chi apprende da chi? Sguardi interdisciplinari tra azione pubblica e pratiche dal basso*, «Tracce urbane. Rivista italiana transdisciplinare di studi urbani», 12(16), pp. 7–33.

Cognetti F. 2018, *Enabling spaces. Quali ponti tra istituzioni e cittadini per pratiche di governo collaborative?,* «Tracce Urbane. Rivista Italiana Transdisciplinare di Studi Urbani», 3, pp. 52–63.

Crosta P. L. 1998, *Politiche: Quale conoscenza per l'azione territoriale,* Franco Angeli, Milano.

Crosta P. L. (a cura di) 2009, *Casi di politiche urbane: La pratica delle pratiche d'uso del territorio*, Franco Angeli, Milano.

De Leonardis O. 1998, *In un diverso welfare: Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano.

De Leonardis O. 2001, *Le istituzioni: Come e perché parlarne*, Carocci, Roma.

De Leonardis O. 2024, *Intraprendere la costruzione di luoghi terzi*, «Tracce urbane. Rivista italiana transdisciplinare di studi urbani», 12(16), pp. 79–92.

DeVault M. L., McCoy L. 2006, *Institutional ethnography: Using interviews to investigate Ruling Relations*, in D. E. Smith (a cura di), *Institutional ethnography as practice*, Rowman & Littlefield, Lanham.

Dewey J. 1954, *The Public and its Problems*, Swallow Press, Chicago.

Donolo C. 1997, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.

Donolo C. 2017, *Affari pubblici: Benessere individuale e felicità pubblica*, Franco Angeli, Milano.

Galuszka J. 2019, *What makes urban governance co-productive? Contradictions in the current debate on co-production*, «Planning Theory», 18(1), pp. 143–160.

Gherardi S. 2016, *To start practice theorizing anew: The contribution of the concepts of agencement and formativeness*, «Organization», 23(5), pp. 680–698.

Gherardi S. 2019, *How to conduct a practice-based study: Problems and methods*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton.

Grassi P. 2023, *Oltre l'intenzione. Etnografia urbana, lavoro sul campo e progettazione territoriale*, «Archivio antropologico mediterraneo», 25(1).

Haas A. 2015, *Crowding at the frontier: Boundary spanners, gatekeepers and knowledge brokers*, «Journal of Knowledge Management», 19(5), pp. 1029–1047.

Healey P. 1997, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan Education UK, London.

Healey P., Cars G., Madanipour A., De Magalhães, C. 2002, *Transforming Governance, Institutionalist Analysis and Institutional Capacity*, in G. Cars, P. Healey, A. Madanipour, C. De Magalhães (a cura di), *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux,* Routledge, London.

Lascoumes P., Le Galès P. 2009, *Gli strumenti per governare*, Bruno Mondadori, Milano.

Lieto L. 2021, *Planners as Brokers and Translators. On Regulation and Discretionary Power*, in Y. Rydin, R. Beauregard, M. Cremaschi, L. Lieto (a cura di), *Regulation and Planning*, Routledge, New York, pp. 83–96

Lipsky M. 1980, *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York.

Minervini G. 2016, *La politica generativa: Pratiche di comunità nel laboratorio Puglia*, Carocci editore, Roma.

Mitlin D. 2008, *With and beyond the state–Co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations*, «Environment and Urbanization», 20(2), pp. 339– 360.

Mitlin D., Bartlett S. 2018, *Editorial: Co-production – key ideas*, «Environment and Urbanization», 30(2), pp. 355–366.

Monno V., Barbanente A. 2018, *Producing the just city: Self-organising Urban Labs for the re- appropriation of public spaces*, «Tracce Urbane. Rivista Italiana Transdisciplinare Di Studi Urbani», 3.

Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A., Hamdouch A. (a cura di) 2013, *The International Handbook on social innovation, collective action, social learning and transdisciplinary research*, Cheltenham: Elgar.

Nabatchi T., Sancino A., Sicilia M. 2017, *Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction*, «Public Administration Review», 77(5), pp. 766–776.

Ostanel E. 2017, *Spazi fuori dal comune: Rigenerare, includere, innovare*, Franco Angeli, Milano.

Ostanel E. 2023, *Innovation in strategic planning: Social innovation and co-production under a common analytical framework*, «Planning Theory», 0(0), pp. 1–23.

Ostrom E. 1996, *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*, «World Development», 24(6), pp. 1073–1087.

Pasqui G. 2018, *La città, i saperi, le pratiche*, Donzelli editore, Roma.

Pedri Stocco N. 2024, *Indagare gli spazi intermedi tra istituzioni e organizzazioni dal basso stando nel mezzo: riflessioni dal campo*, «Tracce Urbane. Rivista Italiana Transdisciplinare Di Studi Urbani», 12(16), pp. 129–150.

Pizzo B., Pozzi G., Scandurra G. 2021, *Studi urbani critici. Analisi, visione, trasformazione*, in B. Pizzo, G. Pozzi, G. Scandurra (a cura di), *Mappe e sentieri. Un'introduzione agli studi urbani critici*, editpress, Firenze.

Powell W.W., DiMaggio, P.J. (a cura di) 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago University Press, Chicago.

Salet W. 2018, *Public Norms and Aspirations: the Turn to Institutions in Action,* Routledge, New York.

Schiller M. 2022, *Urban planners as boundary spanners: Steering perceptions of asylum seeker accommodations in Germany*, «EPC: Politics and Space», 40(3), pp.763–778.

Siame G., Watson V. 2022, *Co-production and the issue of urban up-scaling and governance change in the global south: The case of Uganda*, «Planning Theory», 21(3), pp. 269–290.

Smith D. E. 1987, *The everyday world as problematic: A feminist sociology,* Northeastern University press, Boston.

Smith D. E. 2005, *Institutional ethnography: A sociology for people*, AltaMira Press, Walnut Creek.

Smith D. E. (a cura di) 2006, *Institutional ethnography as practice*, Rowman & Littlefield, Lanham.

Star S. L., Griesemer J. R. 1989, *Institutional Ecology, «Translations» and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39*, «Social Studies of Science», 19(3), pp. 387–420.

Servillo L. A., Van Den Broeck P. 2012, *The Social Construction of Planning Systems: A Strategic-Relational Institutionalist Approach*, «Planning Practice and Research», 27(1), pp. 41–61.

Tedesco C. 2022, *Nei progetti di territorio. Conoscenze, competenze, attori*, «TERRITORIO», 102, pp. 57–59.

Tricarico L., De Vidovich L., Billi A. 2022, *Entrepreneurship, inclusion or co-production? An attempt to assess territorial elements in social innovation literature*, «Cities», 130, pp. 1–10.

Verschuere B., Brandsen T., Pestoff V. 2012, *Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda*, «VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations», 23(4), pp. 1083–1101.

Vigar G., Cowie P., Healey P. 2020, *Innovation in planning: Creating and securing public value*, «European Planning Studies», 28(3), pp. 521–540.

Watson V. 2014, *Co-production and collaboration in planning – The difference*, «Planning Theory & Practice», 15(1), pp. 62–76.

Beyond Collaboration and Conflict: A Toolkit for Understanding Temporary Urbanism in Southern Countries

Irina Di Ruocco
Department of Economics, Mathematics and Statistics, University of Studies ofi Trieste, Italy
irina.diruocco@deams.units.it
orcid.org/0000-0003-0829-0754

Received: January 2026 / Accepted: June 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17088

keywords
temporary urbanism
interaction regimes
value-cycle lens
Global South
logistics governance
circular reuse

This paper addresses the limitations of the collaboration–conflict binary in analysing civil society–institution relationships within contexts of temporary urbanism, particularly in informal and logistics-driven environments in the Global South, capturing the complexity of these "grey zones", focusing on temporary urbanism, as not merely a tactical design approach, but as a governance interface between communities and authorities.
This study develops a two-layer analytical framework combining a typology of interaction regimes with a value-cycle lens to

1. Introduzione

Civil society–institution relationships are again at the centre of spatial planning debates, as urban change increasingly unfolds through context-specific arrangements where formal regulation and civic agency interact. Across many cities, participation does not automatically translate into influence, especially for vulnerable groups. At the same time, public authorities face growing pressure to respond under conditions of uncertainty and constrained resources. These dynamics rarely fit the binary of collaboration versus conflict; instead, they unfold in "grey zones" where collaboration, negotiation, and contestation coexist.

Temporary urbanism has evolved from tactical interventions into a recognised planning approach for addressing vacancy and institutional inertia (Bishop & Williams, 2012; Lehtovuori & Ruoppila, 2012). Recent theorisation positions it as a broader family of practices

systematically analyse relational configurations and value dynamics in temporary urban practices. Through comparative vignettes spanning (i) circular reuse of vacant/underused urban spaces and (ii) residual logistics landscapes (backlands, corridors, informal clusters) under polycrisis and techno-logistical transitions.
The paper contributes both conceptually and practically by offering an interpretive and planning-oriented toolkit intended to support comparative analysis with particular relevance for diverse urban contexts in Southern Countries.

embedded in governance transformations (Andres, 2021; Skytt-Larsen et al., 2022). Temporary use operates through time-bound permissions, reversible arrangements, and flexible enforcement. For this reason, it is structurally ambivalent: it can widen low-threshold access to space, while also exposing actors to precarity and displacement when land values or strategic priorities realign (Madanipour, 2017). Critical perspectives highlight how temporary use may legitimise uncertainty and defer redistribution (Ferreri, 2020; Ferreri, 2024), while other work highlights its catalytic potential for sustainability-oriented development (Turku, 2023).

Two debates are particularly relevant. First, circular reuse reframes urban space as a process of continuous adaptation, requiring institutional flexibility and reversible uses (Pekdemir, 2025). Temporary use can thus operate as a "social circular strategy" that tests governance arrangements while mobilising communities around underused assets (Mazzarella et al., 2025), consistent with policy-oriented calls for circular transitions that reconnect environmental goals with inclusion and neighbourhood-scale benefits (Amenta, 2025). Second, Global South perspectives foreground contexts where informality is structural rather than exceptional. In these settings, temporary practices often operate as adaptive responses within the gaps between formal planning and lived needs (Watson, 2009; Watson, 2014). At the same time, informality constitutes an idiom of urbanisation rather than a residual condition (Roy, 2009). In this terrain, citizen-led temporary practices often function as alternative–substitute place-making in the gaps between formal plans and lived needs (Andres et al., 2021), and "civil society" includes informal workers and micro-entrepreneurs that co-produce essential services and innovate in situ (von Hippel, 2005).

Despite a growing body of literature on temporary urbanism, circular reuse, and urban logistics, three key gaps limit a systematic understanding of civil society–institution relationships in these contexts. First, temporary urbanism is still predominantly framed as design-led activation, with limited attention to

logistics-intensive and infrastructural contexts (Andres et al., 2021; Bishop & Williams, 2012). Second, urban logistics research acknowledges spatial implications but rarely integrates temporary socio-spatial practices into planning analysis (Behrends, 2016; Fried et al., 2024). Critical work also shows distributional justice implications (Cidell, 2021), yet temporary socio-spatial micro-practices remain weakly integrated into planning analysis of corridors and backlands (Debrie & Raimbault, 2016; Rodrigue, 2012). Third, existing debates lack operational tools to trace how value is created, captured, and redistributed across different governance arrangements.

To address these gaps, the paper develops an integrated analytical framework that conceptualises temporary urbanism as a governance interface across circular reuse and logistics-intensive contexts. The framework combines two analytical dimensions. First, it introduces a typology of interaction regimes beyond the collaboration–conflict binary. Second, it develops a value-cycle lens to analyse how value is generated, captured, and redistributed within these configurations (Wenger et al., 2011), connecting to debates on co-creation and long-term value trajectories (Grimaldi et al., 2012; Ohnishi et al., 2024; Kurznack et al., 2021). The approach is also attentive to pro-poor land-use implications of temporary strategies in the Global South (Agheyisi, 2025). The paper addresses three research questions:

- RQ1. How can civil society–institution relationships in temporary urbanism be systematically classified beyond the collaboration–conflict binary?
- RQ2. How do different interaction regimes shape the generation, capture, and redistribution of value over time?
- RQ3. Under what conditions do temporary arrangements foster inclusion and collective agency, and when do they reproduce precarity, exclusion, or displacement?

The originality of the contribution lies in the combined use of these two dimensions: while interaction regimes describe relational configurations between actors, the value-cycle lens captures how value is produced, negotiated, and redistributed within those configurations.

The structure of the paper is as follows. After the introduction, Section 2 reviews temporary urbanism through circular reuse and governance arrangements. Section 3 presents the methodological approach and conceptualises logistics-intensive landscapes as a planning context where temporary uses become key civil society–institution interfaces. Section 4 discusses structural temporariness in logistics-driven urban contexts. Section 5 presents the discussion and planning-oriented toolkit, and the conclusion distils implications for planning practice and institutional design aimed at transformative outcomes in context.

2. Literature review

2.1 Temporary urbanism beyond vacancy: temporariness as planning logic and governance interface.

Temporary urbanism scholarship has evolved from a pragmatic approach to vacancy management toward a theorisation of temporariness as a planning logic. Early contributions framed temporary uses as low-cost and flexible responses to dereliction and institutional inertia, as devices to "fill gaps" during crisis or transition phases and keep underused assets active without permanent commitments (Bishop & Williams, 2012). This early strand also framed temporariness as a time-based pathway to regeneration in "lost spaces", where interim reuse operates as a sequencing device that can prefigure longer-term trajectories (De Girolamo, 2013).

More recent work repositions temporary urbanism as a form of experimental planning embedded in governance transformations, enabling cities to test spatial and institutional configurations before stabilisation (Lehtovuori & Ruoppila, 2012; Andres, 2021; Skytt-Larsen et al., 2022). This shift has important implications for civil society–institution relationships. If temporariness is recurrent rather than exceptional, the key issue becomes how temporary arrangements are authorised, negotiated, and stabilised, and with what distributive effects. As noted by Madanipour (2017), temporary uses can both expand access and reproduce precarity, reflecting broader tensions in urban governance. A related body of work interprets temporary urbanism as a governance interface mediated by legal and administrative devices (e.g., time-bound rights, short leases, negotiated tolerance). Rather than operating outside planning, these practices unfold within grey zones where inclusion and exclusion are continuously renegotiated. Critical scholarship cautions that "temporary" can become a seductive policy language promising activation without redistribution and experimentation without structural reform (Ferreri, 2020). This critique is extended in housing-related contexts, where temporary arrangements can be mobilised to manage scarcity while deferring rights-based claims and shifting risk to users (Ferreri, 2024). Yet the state of the art also stresses the generative side of temporariness: temporary projects can work as laboratories of social learning and coalition-building that influence institutional routines and public decisions (Andres, 2021; Skytt-Larsen et al., 2022)

This perspective is particularly relevant in Global South contexts, where informality and institutional fluidity make temporariness a structural condition of urban governance rather than an exception (Roy, 2009; Watson, 2009; Andres et al., 2021).

However, despite these contributions, there is still a lack of operational concepts to classify how civil society–institution relationships evolve across different governance configura-

tions, particularly beyond the collaboration–conflict dichotomy and within regulatory "grey zones".

2.2 Circular reuse and the "social" circular city: temporariness as adaptive capacity.

A second, more recent convergence links temporary use to circular urbanism. Here, reuse is not a singular adaptive reuse project, but an iterative cycle of reprogramming, maintenance, repair, and transformation that extends asset life and reduces land take (Amenta, 2025). Temporary uses become one operational pathway through which circular principles can be enacted at neighbourhood scale: they prevent obsolescence, enable "reuse before new use," and mobilise communities in the governance of existing assets.

This shift highlights the institutional and social dimensions of circularity. Temporary use can be understood as a social circular strategy, where value is co-produced through activation, shared management, and collective learning (Mazzarella et al., 2025). It also requires institutional flexibility, as governance frameworks must accommodate reversible and short-term uses (Pekdemir, 2025). Empirical studies show how temporary reuse can reactivate heritage assets and brownfields and test alternative regeneration scenarios (Turku, 2023). However, its diffusion has outpaced the development of analytical tools able to distinguish inclusive circular reuse from more extractive or speculative practices. This raises a key planning question: under what conditions does temporary reuse generate durable public value, and when does it reproduce precarity or displacement (Andres, 2021; Madanipour, 2017; Ferreri, 2020)?

However, the circular city agenda remains largely normative and lacks analytical frameworks that connect circular reuse practices to governance arrangements, ownership regimes, and distributive outcomes in terms of inclusion and quality of life.

2.3 Global South contexts and logistics territories: informality, corridor governance, and polycrisis temporariness.

A third cluster of literature shifts attention to contexts where informality, resource scarcity, and infrastructural instability are enduring, reshaping what temporariness means politically and operationally. Planning scholarship has documented how idealised "planned city" visions can sweep the poor away and erase everyday practices (Watson, 2009; Watson, 2014), while informality constitutes an idiom of urbanisation rather than a residual problem (Roy, 2009). In these settings, temporary occupation is often a survival strategy rather than a curated intervention, producing forms of "permanent impermanence." Temporary use can support livelihoods and basic urban functions, while remaining vulnerable to dispossession (Agheyisi, 2025). This resonates with broader planning theory debates that foreground con-

flict, power, and the politics of recognition as constitutive dimensions of planning as a social process (Gunder et al., 2018).

Within this context, citizen-led temporary practices emerge as alternative forms of place-making in the gaps between formal planning and lived needs (Andres et al., 2021). This perspective broadens the notion of civil society beyond formal organisations to include informal workers, micro-entrepreneurs, and community networks that co-produce essential services. A further dimension concerns logistics-intensive landscapes. Urban freight research shows how logistics reshapes land use, labour, and environmental burdens, including in Global South cities (Behrends, 2016; Fried et al., 2024; Mareï, 2023). Critical perspectives highlight distributional justice issues and the uneven geographies of exposure generated by logistics infrastructures (Cidell, 2021). Supply-chain geography further shows that terminalisation and corridor development produce residual and transitional land pockets—interstitial backlands, obsolete warehouses, and fenced yet idle plots—where temporary uses proliferate (Notteboom & Rodrigue, 2009; Rodrigue, 2012; Monios & Wilmsmeier, 2016; Debrie & Raimbault, 2016). Yet temporary urbanism scholarship has rarely foregrounded these logistics territories, despite their centrality for livelihoods, informal economies, and local quality of life. The intersection between temporary urbanism and logistics-intensive landscapes—especially in Global South contexts—remains under-theorised, with limited understanding of how these dynamics shape civil society–institution relationships and their distributive outcomes over time.

Finally, polycrisis and techno-logistical transitions intensify these dynamics. Supply-chain volatility and crisis-driven adaptation reshape planning and investment horizons, making temporary arrangements a pervasive governance mode rather than a marginal exception (Ivanov, 2021; Swilling, 2019). In parallel, digitalisation and "Logistics 5.0" agendas accelerate land revaluation and conflict over access, livelihoods, and environmental risk (Lagorio et al., 2022; Barykin et al., 2022). In these settings, the central analytical challenge is to move beyond the collaboration–conflict binary and develop operational concepts that capture how temporary arrangements enable collective recognition and institutional learning or, conversely, reproduce precarity and displacement across time and context. This motivates the paper's interpretive and operational framework, including a regime typology and a value-cycle lens to trace distributive outcomes over time (Wenger et al., 2011; Grimaldi et al., 2012; Ohnishi et al., 2024; Kurznack et al., 2021). Despite these contributions, there is still limited understanding of how these processes translate into distributive outcomes over time. The literature highlights three main gaps that this paper aims to address.

First, while the ambivalence of temporality is widely acknowledged, there is a lack of operational concepts to classify how civil society–institution relationships evolve beyond the collaboration–conflict dichotomy, particularly in regulatory "grey zones" (Madanipour, 2017; Ferreri, 2020; Andres, 2021).

Second, the circular city agenda remains largely normative and lacks analytical frameworks that connect circular reuse practices to governance arrangements, ownership structures, and distributive outcomes in terms of inclusion and quality of life (Amenta, 2025; Pekdemir, 2025; Mazzarella et al., 2025).

Third, the intersection between temporary urbanism and logistics-intensive landscapes—especially in Global South contexts—remains under-theorised, despite its relevance for distributive justice, livelihoods, and corridor governance under conditions of polycrisis and techno-logistical transition (Cidell, 2021; Fried et al., 2024; Debrie & Raimbault, 2016; Ivanov, 2021).

These gaps directly inform the research questions and motivate the development of the proposed analytical framework.

3. Methodological approach

This paper adopts a qualitative, interpretive, and theory-building research design aimed at developing an analytical framework to examine civil society–institution relationships in contexts of temporary urbanism. Rather than testing predefined hypotheses, the study follows an iterative process of conceptual abstraction grounded in the systematic integration of literature and comparative interpretation of recurring empirical configurations documented across planning contexts.

The framework is constructed through a two-layer analytical structure that combines (i) a typology of interaction regimes and (ii) a value-cycle lens. These two dimensions are designed to capture, respectively, the relational configurations between actors and the temporal dynamics of value creation and distribution within those configurations.

The typology of interaction regimes is derived through iterative abstraction from recurring patterns identified in the literature on temporary urbanism, informality, and logistics-intensive landscapes, as well as from comparative reasoning across illustrative cases. Regimes are distinguished based on four analytical criteria: (i) the configuration of actor relationships (e.g., collaborative, conflictual, hybrid), (ii) the degree of institutional formalisation (formal, informal, tolerated), (iii) the governance structure (e.g., discretionary, negotiated, programmatic), and (iv) the temporal structure of arrangements (short-term, transitional, or stabilised). This classification enables a systematic differentiation of governance configurations beyond the conventional collaboration–conflict binary.

The second dimension introduces a value-cy-

cle lens to analyse how value is generated, captured, and redistributed across actors over time. Drawing on value creation approaches originally developed in innovation and intellectual capital studies (Grimaldi et al., 2012; Wenger et al., 2011), the value-cycle is here reinterpreted and operationalised to examine distributive dynamics in spatial governance contexts. The cycle is conceptualised as a dynamic process including phases of value creation, activation, stabilisation, and transformation, and considers multiple forms of value, including economic, social, institutional, and territorial dimensions.

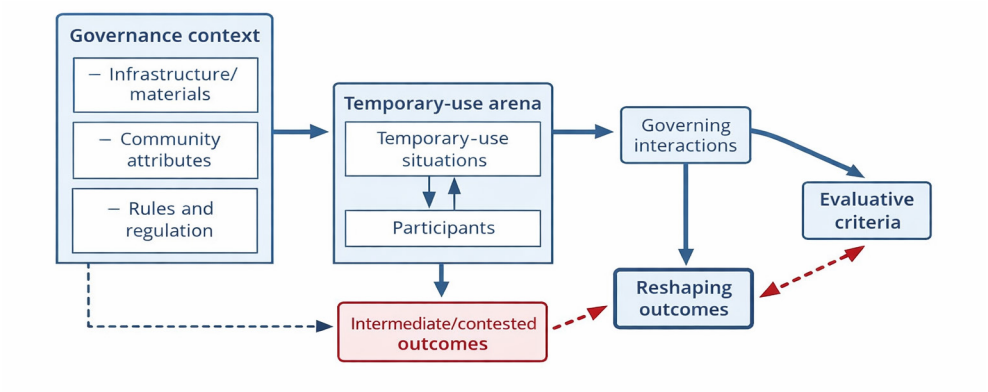
Operationally, the framework can be applied through three analytical steps. First, the interaction regime is identified based on the configuration of actors, degree of formalisation, and governance arrangements. Second, value dynamics are mapped by tracing processes of value creation, capture, and redistribution across different actors and over time. Third, the trajectory of the arrangement is assessed in terms of its capacity to stabilise, transform, or reproduce conditions of inclusion, precarity, or displacement. This stepwise application allows the framework to be used comparatively across different contexts.

Illustrative cases are employed as heuristic devices to demonstrate the analytical capacity of the framework. These cases are not intended as exhaustive empirical validation, but as analytically grounded examples that reflect recurring empirical configurations documented in the literature. Their purpose is to show how the combined use of interaction regimes and value-cycle analysis enables a structured interpretation of temporary urbanism as a governance interface, and to provide a first level of operational testing of the framework.

The framework should therefore be understood as an analytical and interpretive device, not as a prescriptive or universally applicable model. Its value lies in supporting comparative diagnosis, critical reflection, and context-sensitive planning conversations. Its limits are linked to the illustrative nature of the cases, the need for empirical calibration in specific cities and institutions, and the fact that temporary-use arrangements are shaped by local legal, property, and socio-cultural conditions. Possible fields of application include circular reuse strategies, logistics backlands and corridors, informal micro-distribution and repair/reuse clusters, and temporary-use programmes in contexts where inclusion, recognition, and value capture are contested.

3.1 Logistics-intensive landscapes as context

A context-sensitive understanding of civil society–institution relationships benefits from a systems-and-transformations perspective: rather than treating logistics territories as a sectoral backdrop, we analyse them through a set of analytical dimensions that capture how spatial outcomes emerge from the interaction



of infrastructures, rules, actors, and temporal dynamics. This move is consistent with transition studies that operationalise complex change by identifying comparable dimensions of systems and transformations (Edler et al., 2021; Geels, 2011). It also resonates with institutional analysis, most notably Ostrom's IAD framework, which explains outcomes as the product of an "action arena" structured by rules-in-use, material conditions, and community attributes (Ostrom et al., 1994; Ostrom, 2009). Finally, it aligns with planning scholarship that treats spatial planning as a social process whose configuration can be compared across contexts, especially where informality and multi-scalar governance reshape who participates and what claims become legible (Roy, 2009; Watson, 2009; Miraftab, 2009).

Accordingly, this section develops six dimensions of context through which we connect logistics landscapes to the paper's research questions on: (i) how hardship becomes collective agency and influences spatial decisions; and (ii) how institutions valorise or redesign frameworks to improve quality of life.

- Dimension 1: Logistics as a spatial planning driver. Urban logistics increasingly reshapes land use, reorganising warehousing, last-mile distribution, and corridor-based infrastructures, with effects on property regimes, labour, and environmental burdens that often outpace planning cycles (Behrends, 2016; Fried et al., 2024). This creates uneven exposure and benefit, particularly in vulnerable areas, where individual hardship may or may not translate into collective claims (Cidell, 2021).
- Dimension 2: Corridorisation and extra-municipal governance. Logistics landscapes are often governed through multi-level arrangements (e.g., port authorities, corridor entities), which can improve coordination but also generate accountability and representation gaps when decisions lie outside municipal planning arenas (Debrie & Raimbault, 2016; Monios & Wilmsmeier, 2016). This reshapes who participates in decision-making and which claims become actionable (Ostrom, 2009).
- Dimension 3: Informality as logistics' operating system. In many Global South contexts, informality is not residual but constitutive of urbanisation (Roy, 2009). Logistics systems often depend on informal distribution, repair, and recycling networks, expanding the notion of civil society beyond formal

Elaboration of author based on Ostrom et al. 1994.
Fig. 1

actors. This raises key planning questions around recognition, legitimacy, and inclusion (Mareï, 2023).

- Dimension 4: Polycrisis and techno-logistical transitions as temporal drivers. Interconnected crises and logistics transitions (e.g., digitalisation, decarbonisation) increase uncertainty and compress planning timeframes (Swilling, 2019; Ivanov, 2021). These dynamics produce temporary and residual spaces linked to investment volatility and land revaluation processes (Lagorio et al., 2022).
- Dimension 5: Temporary use as negotiation infrastructure. Temporary use operates as a governance interface where institutional discretion and hybrid arrangements shape whether practices are recognised or excluded (Andres, 2021; Madanipour, 2017). In logistics contexts, these temporary states are often regulated and contested, linking spatial practices to processes of recognition and collective agency (Cidell, 2021).
- Dimension 6: From sectoral framing to interaction regimes. These dimensions support a shift from a sectoral perspective ("logistics vs reuse") to context-specific interaction regimes. The same temporary arrangement can produce different outcomes depending on governance configurations, enabling inclusion in some cases and reinforcing precarity in others. This motivates the development of an operational typology of interaction regimes combined with a value-cycle lens to analyse distributive outcomes over time.

3.2 Illustrative applications of the framework

To demonstrate the analytical capacity and practical relevance of the proposed framework, this section presents three illustrative cases drawn from logistics-intensive and temporary-use contexts. These cases are selected to reflect recurring empirical configurations identified in the literature—namely port backlands, informal urban peripheries, and logistics corridors—where temporariness operates as a structural condition rather than an exception. Together, they represent typical settings in which civil society–institution relationships are shaped by varying degrees of formality, governance complexity, and socio-technical pressures. The aim is not to provide exhaustive empirical validation, but to show how the framework can be applied to classify interaction regimes and analyse value-cycle dynamics across different contexts. In this sense, the cases bridge the state of the art with a first level of analytical application.

- Case 1: Temporary logistics use in port backlands. In port backland areas, underused plots are often temporarily allocated for logistics-related functions such as container storage or interim depots. These arrangements typically operate under short-term concessions or tolerated uses, reflecting a

regime of regulated tolerance. While they enable efficient use of space and support logistics operations, they often generate limited local value and may restrict access for surrounding communities. From a value-cycle perspective, value is created and captured primarily by logistics operators, with weak redistribution and limited long-term stabilisation.

- Case 2: Informal micro-distribution and reuse clusters. In many urban peripheries, informal actors organise temporary spaces for micro-distribution, repair, and reuse activities. These practices often emerge in interstitial or residual areas and operate outside formal planning frameworks, reflecting a regime of agonistic co-production. They generate significant social and economic value in terms of livelihoods and access to services, yet remain vulnerable to eviction or displacement. The value-cycle is characterised by strong local value creation but fragile institutional recognition and limited capacity for stabilisation.
- Case 3: Temporary urban activation in logistics corridors. In some cases, temporary uses are promoted as part of regeneration strategies in logistics corridors, for example through interim cultural or commercial activities. These arrangements often involve public–private partnerships and reflect a regime of selective activation. While they can increase visibility and attract investment, they may also contribute to land valorisation and subsequent displacement. In this case, the value-cycle shows an initial phase of inclusive value creation followed by processes of capture and redistribution that may exclude original users.

4. Results: structural temporariness in logistics-driven urban contexts

Polycrisis conditions—climate extremes, pandemics, geopolitical shocks, and energy volatility—have increased the fragility and interdependence of supply chains and urban development trajectories (Ivanov, 2021; Swilling, 2019). In this context, logistics acts as a key spatial interface through which disruptions are translated into rapid reconfigurations of storage, distribution, and access systems. As a result, decisions about land use and access are increasingly taken under conditions of uncertainty and time pressure, favouring discretionary and short-term governance instruments over statutory planning cycles (Behrends, 2016; Fried et al., 2024).

Transition scholarship helps explain why these dynamics make temporariness structural rather than exceptional. Landscape-level shocks destabilise socio-technical regimes and open windows for rapid reconfiguration (Geels, 2011). In logistics territories, this is reinforced by techno-logistical transitions—such as digitalisation, automation, and decarbonisation—which reshape spatial requirements and gov-

Comparative application of interaction regimes and value-cycle dynamics across illustrative cases

Tab. 1

Case	Context	Interaction regime	Governance features	Value-cycle dynamics	Key outcome
Port backlands (e.g., temporary container yards)	Port-logistics interface	Regulated tolerance	Short-term concessions, discretionary permits	Value created and captured by operators, weak redistribution	Efficiency gains with limited local inclusion
Informal reuse clusters (e.g., repair/reuse districts)	Urban peripheries	Agonistic co-production	Informal practices, weak institutional recognition	Strong local value creation, low stabilisation	Livelihood support with high precarity risk
Logistics corridor activation (e.g., temporary urban uses in redevelopment areas)	Corridor / regeneration zones	Selective activation	Public–private partnerships, strategic planning	Initial inclusive value, followed by capture	Potential displacement and value extraction

ernance arrangements faster than planning systems can adapt (Lagorio et al., 2022; Barykin et al., 2022).

The result is a paradox: increasing emphasis on control and resilience, yet growing volatility in land-use outcomes. Supply-chain strategies based on flexibility and risk management promote rapid reallocation of functions across sites, while infrastructure investments proceed through phased and uneven development processes. This produces recurring "in-between" spaces—interim depots, provisional yards, and residual plots—where standards are negotiated rather than fixed (Notteboom & Rodrigue, 2009; Debrie & Raimbault, 2016).

In this context, temporary arrangements become a durable mode of governing space. The key issue is no longer whether temporary use exists, but how it is regulated, negotiated, and contested over time (Madanipour, 2017; Andres, 2021).

For civil society–institution relationships, structural temporariness expands "grey zones" where access and use are shaped by discretionary permits, informal practices, and hybrid governance arrangements (Ferreri, 2020). These dynamics can enable experimentation and collective action, but also reproduce precarity and displacement, particularly in vulnerable contexts where temporary uses support livelihoods yet remain institutionally fragile (Mareï, 2023; Agheyisi, 2025). In this sense, polycrisis reshapes not only spatial conditions but also the political processes through

Analytical toolkit linking interaction regimes and value-cycle dynamics to possible institutional design options
Tab. 2

which hardship may or may not be translated into collective claims.

5. Discussion

The paper shifts the analytical focus from "temporary projects" to temporary-use regimes, understood as recurring configurations of property control, regulatory discretion, and socio-technical change (Madanipour, 2017; Geels, 2011). This aligns with institutional approaches that emphasise how rules-in-use shape participation, information, and outcomes (Ostrom et al., 1994; Ostrom, 2009).

In logistics territories, these rules are often distributed across multi-level governance arrangements, generating asymmetries in accountability and representation (Debrie & Raimbault, 2016; Monios & Wilmsmeier, 2016). The key planning challenge is therefore to make temporary-use regimes socially legible and contestable, reducing the risk of exclusionary discretion.

Second, the polycrisis lens clarifies why civil society–institution relations cannot be read through a simple collaboration–conflict binary. Temporary arrangements can be simultaneously a safety net and a sorting mechanism: they enable livelihoods and social learning, yet they can also discipline space through conditional access, time-limited toleration, and rapid displacement when land values, standards, or security logics shift (Ferreri, 2020; Madanipour, 2017; Cidell, 2021). Insurgent planning scholarship helps interpret how actors move between "invited" and "invented" spaces of participation, sometimes using spatial practices to force recognition precisely when formal channels are absent or ineffective (Miraftab, 2009). In Global South contexts where informality is an idiom of urbanisation and planning itself can operate through exception these dynamics are intensified, and "civil society" often includes actors not captured by formal organisational categories (Roy, 2009; Watson, 2009; Watson, 2014).

Third, this diagnosis motivates the operational contribution of the paper. If temporariness is a governance condition, assessment must track how temporary-use regimes create and redistribute value over time, not only in market terms but also in capabilities, legitimacy, and lived quality of life (Wenger et al., 2011; Kurznack et al., 2021). The value-cycle lens offers one entry point to observe how interactions generate immediate benefits, build knowledge capital, get applied (or blocked), and sometimes sediment into durable institutional change (Wenger et al., 2011; Grimaldi et al., 2012; Ohnishi et al., 2024). Coupled with a logistics lens, this enables a context-sensitive evaluation of when temporary arrangements expand representation and inclusion and when they function as containment, extraction, or managed invisibility (Cidell, 2021; Debrie & Raimbault, 2016; Ferreri, 2020).

The paper concludes with a planning-oriented

Dimension	Toolkit item (analytical focus)	Purpose	Possible design options (institutional levers)	Safeguards (anti-capture / anti-precarity)	Analytical signals (what to look for)
1. Logistics as a spatial planning driver	Land-use readiness for logistics pressure	Anticipate logistics-driven land reconfiguration and reduce asymmetric burdens in vulnerable areas	Freight-sensitive zoning overlays; mitigation standards (noise/emissions/traffic); reserved space for livelihood-supporting micro-logistics and repair/reuse; conditional siting rules tied to social impacts	Distributional-impact screening ex ante; public disclosure of externalities; operator-funded mitigation requirements	Fewer conflict hotspots; more consistent siting decisions; mitigation delivered; fewer ad hoc exemptions
2. Corridorisation & extra-municipal governance	Corridor governance and accountability design	Close accountability and representation gaps in corridor/port/backland governance	Corridor fora linked to municipal planning; inter-agency decision protocols; clear "who-decides-what" matrices; mandatory reporting for concessions/PPP interfaces	Appeals/mediation routes; transparency rules for concessions; rotating community seats; conflict-of-interest provisions	Higher decision traceability; reduced opacity; participation continuity; less "forum shopping"
3. Informality as logistics' operating system	Recognition and representation beyond formal NGOs	Make informal workers, micro-entrepreneurs, and mutual-aid networks legible participants	Mixed representation quotas (residents + informal workers + micro-SMEs); protected participation slots; logistical support (stipends/transport); community mapping of informal logistics and repair/reuse ecologies	Anti-clientelism checks (no single gatekeeper); transparent nomination; independent facilitation; disaggregated participation monitoring	Greater diversity in minutes; lower dropout; claims translated into agenda items; fewer selective enforcement episodes
4. Polycrisis & techno-logistical transitions	Polycrisis-ready temporary governance clauses	Reduce discretionary drift under shocks and maintain inclusive access when timeframes compress	Shock protocols (climate/pandemic/energy); automatic permit extensions; minimum access guarantees for essential livelihoods; pre-agreed relocation/equivalence plans; adaptive review cycles	Sunset + public review; "do no harm" displacement screens; transparency requirements for emergency decisions	Fewer shock-driven evictions; continuity of basic functions; predictable rule adjustments; faster recovery with less conflict
5. Temporary use as negotiation infrastructure	Structured negotiation infrastructure	Turn grey-zone temporariness into structured negotiation and institutional learning	Graduated permitting (light→-standard→full); stewardship bodies for day-to-day coordination; mandatory mediation before eviction; written compacts specifying rights/duties/safety standards	Standardised enforcement protocols; accessible grievance mechanisms; neutral mediators; transparent renewal/termination criteria	Fewer enforcement-only outcomes; documented agreements; improved trust/compliance; disputes resolved with measurable adjustments
6. From "logistics vs reuse" to interaction regimes	Regime and value-cycle monitoring (anti-capture)	Track distributive outcomes over time and prevent value capture/displacement after "activation"	Regime coding (enabling/tolerated/brokered/extractive/repressive) + value-cycle tracking (immediate→potential→applied→reaised →reframed); benefit-sharing clauses; right-to-return; reinvestment funds	Independent monitoring; disclosure of operator/developer interests; rent/fee caps; triggers tied to land value uplift	Reduced displacement after uplift; continuity of community functions; evidence of reframed value (rule change); benefits retained locally

toolkit that translates the proposed interaction-regime typology and value-cycle lens into indicative institutional design options for temporary-use governance. The toolkit is not proposed as a prescriptive checklist or universally transferable model; rather, it offers an analytical support for comparing contexts, identifying risks of capture or precarity, and opening planning conversations on possible institutional safeguards, as shown in Table 2.

Future research can extend this work along three main directions. First, comparative studies across different logistics configurations (e.g., port backlands, inland corridors, last-mile hubs) could refine the identification and classification of interaction regimes. Second, further empirical research is needed to analyse how informality and extra-municipal governance interact in shaping recognition, representation, and access over time. Third, longitudinal studies of value-cycle dynamics could clarify under what conditions temporary arrangements lead to institutional change rather than reproducing cycles of precarity.

Mixed-method approaches combining policy tracing, spatial analysis, and qualitative process-based evidence are particularly suited to capturing regime dynamics and distributive outcomes.

6. Conclusions

This paper advances the debate on civil society–institution relationships in planning by treating context not as background, but as the set of socio-technical, regulatory, and socio-cultural arrangements through which agency becomes collective, legible, and consequential for spatial decisions. Temporary urbanism is proposed as a privileged lens, as it makes visible the core planning dilemma: how hardship is translated into collective claims and how institutions respond under conditions of uncertainty. When temporariness becomes recurrent rather than exceptional, it reveals how planning operates in "grey zones" where inclusion and exclusion are continuously renegotiated. The paper's first contribution is conceptual: it reframes temporary use not only as an urban design or regeneration technique, but as a governance interface where rights of access, representation, and institutional learning are negotiated under uncertainty. This matters because the same "temporary" arrangement can function as a low-threshold platform for collective recognition in one context, and as a mechanism of containment, value capture, or displacement in another. In this sense, the relevant object of analysis is less the temporary project than the temporary-use regime: the patterned configuration of property control, rules-in-use, discretionary practices, and socio-technical pressures that shapes who can stay, speak, benefit, and influence decisions over time.

The second contribution is analytical: by focusing on logistics-intensive landscapes especial-

ly in Global South city-regions we highlight a planning arena where civil society–institution relationships are particularly context-dependent and politically charged. Logistics territories (corridors, backlands, depots, wholesale markets, interstitial parcels) combine multi-scalar governance, shifting land valuations, and heterogeneous "civil society" ecologies that include informal workers and livelihood infrastructures. In these settings, temporariness is often structural: it is produced by infrastructural phasing, corridorisation, and transitions in digitalisation and decarbonisation that reconfigure space faster than ordinary planning cycles can respond. This perspective expands temporary urbanism beyond vacancy and cultural activation, and it simultaneously broadens the meaning of civil society beyond formal organisations to include the actors who co-produce everyday circulation economies.

The third contribution is operational: the paper proposes a coupled framework consisting of (i) an interaction-regime typology beyond the collaboration–conflict binary and (ii) a value-cycle lens to trace how temporary arrangements generate, stabilise, capture, or redistribute value over time, understood not only as market value, but as capabilities, legitimacy, safety, access, and durable quality-of-life outcomes. This combination addresses a recurring weakness in participation debates: the tendency to evaluate "participation" procedurally rather than through its distributive and temporal effects. By linking regimes and value-cycle dynamics, the paper provides a practical way to assess whether temporary arrangements are enabling broader representation and inclusion, or instead reproducing precariousness through cycling tenure, selective enforcement, and the displacement of locally created value.

Finally, the planning-oriented toolkit synthesises the implications of this framework into six indicative institutional levers aligned with the six contextual dimensions. Taken together, these levers show that improving outcomes in temporary-use settings is not primarily a matter of "more participation" in the abstract; it is a matter of designing institutional arrangements that: (a) reduce arbitrary discretion without eliminating flexibility; (b) make representation meaningful across formal and informal actors; (c) prevent value capture when activation raises land values; and (d) maintain inclusion under shocks and compressed decision horizons. The central message is that transformative outcomes require institutional capacity for adaptive, rights-aware governance, not temporary projects alone, and that such capacity must always be calibrated to specific legal, property, and socio-cultural contexts.

References

Agheyisi J.E. 2025, Temporary use of urban vacant spaces: A pro-poor land use strategy in the Global South, «Journal of Urban Affairs», vol. 47, n. 3, pp. 978–1002. DOI: 10.1080/07352166.2023.2213830.

Amenta L. 2025, Six recommendations for a circular city: Pushing the sustainable urban transition forward, «Techne – Journal of Technology for Architecture and Environment», vol. 29, pp. 34–45. DOI: 10.1080/02697459.2025.2469421.

Andres L. 2021, New directions in the theorisation of temporary urbanisms, «Progress in Human Geography», vol. 45, n. 6, pp. 1431–1451. DOI: 10.1177/0309132520985321.

Andres L., Bakare H., Bryson J.R., Khaemba W., Melgaço L., Mwaniki G.R. 2021, Planning, temporary urbanism and citizen-led alternative–substitute place-making in the Global South, «Regional Studies», vol. 55, n. 1, pp. 29–39. DOI: 10.1080/00343404.2019.1665645.

Barykin S.Y., Kapustina I.V., Sergeev S.M., Yadykin V.T. 2022, Logistics 5.0: Implementing human-centric, resilient and green logistics, «Sustainability», vol. 14, n. 3, p. 1455. DOI: 10.3390/su14116514.

Behrends S. 2016, Urban freight transport and land-use planning, «Research in Transportation Business & Management», vol. 18, pp. 89–96. DOI: 10.1016/j.trip.2022.100731.

Birkel H., Müller J.M. 2021, Potentials of industry 4.0 for supply chain management within the triple bottom line of sustainability – A systematic literature review, «Journal of Cleaner Production», vol. 289, p. 125612. DOI: 10.1016/j.jclepro.2020.125612.

Bishop P., Williams L. 2012, The Temporary City, Routledge, Abingdon.

Cidell J. 2021, An introduction to transportation geography: Transport, mobility, and place, Bloomsbury Publishing, London.

De Girolamo F. 2013, Time and regeneration: Temporary reuse in lost spaces, «Planum. The Journal of Urbanism», vol. 2, n. 27, pp. 68–101.

Debrie J., Raimbault N. 2016, The port–city relationships in two European inland ports: A geographical perspective on urban logistics, «Cities», vol. 65, pp. 1–11. DOI: 10.24294/jipd.v8i11.8789.

Edler J., Köhler J.H., Wydra S., Salas-Gironés E., Schiller K., Braun A. 2021, Dimensions of systems and transformations: Towards an integrated framework for system transformations, Working Paper Sustainability and Innovation, n. S03/2021.

Ferreri M. 2020, The entanglements of Temporary Urbanism: for a critical, longitudinal, pp. 39–42, ISSN 1973-9141.

Ferreri M. 2024, Housing movements, commons and 'precarious institutionalization', «Housing, Theory and Society», vol. 41, n. 5, pp. 608–627. DOI: 10.1080/14036096.2024.2315996.

Fried T., Goodchild A., Browne M., Sanchez-Diaz I. 2024, Seeking equity and justice in urban freight: where to look?, «Transport Reviews», vol. 44, n. 1, pp. 191–212. DOI: 10.1080/01441647.2023.2247165.

Geels F.W. 2011, The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms, «Environmental Innovation and Societal Transitions», vol. 1, n. 1, pp. 24–40. DOI: 10.1016/j.eist.2011.02.002.

Grimaldi M., Cricelli L., Rogo F. 2012, A methodology to assess value creation in communities of innovation, «Journal of Intellectual Capital», vol. 13, n. 3, pp. 305–330. DOI: 10.1108/14691931211248882.

Gunder M., Madanipour A., Watson V. (eds) 2018, The Routledge handbook of planning theory, Routledge, London.

Hesse M., Rodrigue J.-P. 2004, The transport geography of logistics and freight distribution, «Journal of Transport Geography», vol. 12, n. 3, pp. 171–184. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2003.12.004.

Ivanov D. 2021, Supply chain viability and the COVID-19 polycrisis, «International Journal of Production Research», vol. 59, n. 1, pp. 1–13. DOI: 10.1080/00207543.2021.1890852.

Kurznack L., Schoenmaker D., Schramade W. 2021, A model of long-term value creation, «Journal of Sustainable Finance & Investment», pp. 1–19. DOI: 10.1080/20430795.2021.1920231.

Lagorio A., Zenezini G., Mangano G., Pinto R. 2022, A systematic literature review of innovative technologies adopted in logistics management, «International Journal of Logistics Research and Applications», vol. 25, n. 7, pp. 1043–1066. DOI: 10.1080/13675567.2020.1850661.

Lehtovuori P., Ruoppila S. 2012, Temporary uses as means of experimental urban planning, «Planning Theory & Practice», vol. 13, n. 1, pp. 131–148.

Madanipour A. 2017, Temporary use of space: Urban processes between flexibility, opportunity and precarity, «Urban Studies», vol. 54, n. 2, pp. 327–344. DOI: 10.1177/0042098017705546.

Mareï N. 2023, Urban logistics in the Global South, in N. Mareï (ed.), The Routledge Handbook of Urban Logistics, Routledge, London, pp. 351–363.

Mazzarella C., Greco A., Remøy H.T. 2025, Beyond experimentation: Temporary use as a social circular strategy, in LTH Profile Area: Circular Building Sector, pp. 134–145. DOI: 10.52202/080684-0014.

Miraftab F. 2009, Insurgent planning: Situating radical planning in the Global South, «Planning Theory», vol. 8, n. 1, pp. 32–50. DOI: 10.1177/1473095208099297.

Monios J., Wilmsmeier G. 2016, Between path dependency and contingency: New challenges for the geography of port system evolution, «Journal of Transport Geography», vol. 51, pp. 247–251. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2016.01.008.

Ohnishi S. et al. 2024, A framework for analyzing co-creation value chain mechanisms in community-based approaches: A literature review, «Sustainability», vol. 16, n. 7, p. 2919. DOI: 10.3390/su16072919.

Ostrom E. 2009, Understanding institutional diversity, Princeton University Press, Princeton.

Ostrom E., Gardner R., Walker J. 1994, Rules, games, and common-pool resources, University of Michigan Press, Ann Arbor.

Pekdemir D. 2025, The missing link: Circularity in urban design, «Cities», vol. 151, p. 104257. DOI: 10.1016/j.cities.2025.106007.

Rodrigue J.-P. 2012, The geography of global supply chains: Evidence from third-party logistics, «Journal of Supply Chain Management», vol. 48, n. 3, pp. 15–23. DOI: 10.1111/j.1745-493X.2012.03268.x.

Rodrigue J.-P., Notteboom T. 2009, The terminalization of supply chains: Reassessing the role of terminals in port/hinterland logistical relationships, «Maritime Policy & Management», vol. 36, n. 2, pp. 165–183. DOI: 10.1080/03088830902861086.

Roy A. 2009, Why India cannot plan its cities: Informality, insurgency and the idiom of urbanisation, «Planning Theory», vol. 8, n. 1, pp. 76–87. DOI: 10.1177/1473095208099299.

Skytt-Larsen C.-B. et al. 2022, Temporary urban projects: A multi-positional framework for critical discussion, «Frontiers in Sustainable Cities», vol. 4, p. 722665. DOI: 10.3389/frsc.2022.722665.

Swilling M. 2019, The age of sustainability: Just transitions in a complex world, Taylor & Francis, London.

Turku V. 2023, Exploring the catalytic power of temporary urbanism for sustainable urban development, «Cities», vol. 137, p. 104270. DOI: 10.1016/j.cities.2022.104145.

von Hippel E. 2005, Democratizing innovation, MIT Press, Cambridge (MA).

Watson V. 2009, The planned city sweeps the poor away… Urban planning and 21st-century urbanisation, «Progress in Planning», vol. 72, n. 3, pp. 151–193. DOI: 10.1016/j.progress.2009.06.002.

Watson V. 2014, African urban fantasies: Dreams or nightmares?, «Environment and Urbanization», vol. 26, n. 1, pp. 215–231. DOI: 10.1177/0956247813513705.

Wenger E., Trayner B., De Laat M. 2011, Promoting and assessing value creation in communities and networks: A conceptual framework, Dutch Ministry of Education, Culture and Science, The Hague.

Witte P. et al. 2014, Governing inland ports: A multi-dimensional approach to addressing inland port–city challenges in European transport corridors, «Journal of Transport Geography», vol. 36, pp. 42–52. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2014.02.011.

Ricerche
Research

Instituting Practices as an Interpretative Device for the Emancipation of Social Phenomenologies. A gaze on Ponticelli, East Naples

Alessia Franzese
Università Iuav di Venezia,
Dipartimento di Culture del Progetto
afranzese@iuav.it
orcid.org/ 0000-0002-9728-2440

Received: January 2026 / Accepted: June 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17130

keywords
instituting practices
welfare infrastructure
urban regeneration
new project device

This paper reflects on an attempt to spatialize the theoretical concept of instituting practices developed by philosopher Roberto Esposito. Grounded in an empirical investigation of welfare spaces and practices in Ponticelli, a peripheral and socially fragile district of Naples, the study examines how collective practices can generate durable spatial transformations. The analysis focuses on an urban health garden developed within a partially abandoned public park through long-term practices of care. The case highlights the role of time, spatial

1. Introduction. Innovating welfare spaces

Contemporary cities and territories are increasingly involved in complex, dynamic, transformative processes that elude the rational frameworks traditionally employed by urban planning tools. Within this disciplinary crisis (among others, Gabellini, 2018) and from the perspective of urban regeneration, emerges a pressing need to innovate tools, norms, projects, and processes through their transdisciplinary hybridization. Above all, such a condition calls for constructing a new gaze (Viganò, 2014; Pasqui, 2018, 2017), conceived as a renewed framework of meaning capable of emancipating stigmatized socio-urban conditions and restoring their dignity as living bodies. Therefore, it is only through the construction of a different interpretative lens that we can "give meaning and value" (Secchi, 1989) to the existing city, recognizing and legitimizing those minimal

production, and collective agency in processes that compensate for institutional gaps without becoming institutionalized themselves. The recognition of an instituting process opens the possibility of an instituting project, understood not as a prescriptive design tool but as an open, experimental, and relational device capable of engaging with uncertainty, conflict, and diversity. The paper contributes to debates on urban regeneration and planning theory by proposing an operational translation of Esposito's philosophical concept into an interpretive framework for urban analysis that provides the basis for an alternative design approach.

and latent phenomena that emerge within the interstices of socio-spatial relations.

From this perspective, this paper offers a reflection on the attempt to spatialize Roberto Esposito's notion of instituting practices (2020; 2021), starting from an investigation of welfare spaces and practices within a fragile and complex context on the periphery of Naples. Rather than applying Esposito's concept directly, the paper develops an operational reinterpretation aimed at a disciplinary translation into the field of urban project practice.

The paper builds upon doctoral research in urbanism carried out at the Università Iuav di Venezia and completed in 2022. Starting from that research, the aim of this paper is not to analyze the relationship between institutions and civil society per se, but rather to investigate those social practices recognized as 'instituting', capable of challenging established urban design approaches and reconfiguring urban design itself. Esposito's thought is translated not to analyze institutions, but rather to embed the dimension of instituting (2020; 2021; 2023). This assumption enables an interpretation of heterodox social phenomena – bottom-up, spontaneous, variously recognized, sometimes illicit – that contribute to urban transformations (Holston, 2008; Simone, 2004) in contexts where the distance from or weakness of public institutions generates conditions of stalemate. Particular attention is devoted to understanding how such practices may affect the instituting dimension of the project, conceived as a process and a device capable of enabling the creative potential of instituting practices.

The paper is not based on a theoretical framework drawn from policy or planning theory. Rather, it adopts urban design as its epistemic foundation, using exploratory tools that place the physical form of space at the centre of inquiry in order to interpret socio-spatial phenomena.

Within this operational effort to test Esposito's philosophical framework, instituting practices are understood as a conceptual construction site and a hermeneutic device capable

of recognizing those social practices that are able to emancipate physical space through transformative and regenerative urban action. Such action transcends the scale of intervention of a single building and extends to the local context. Among the multiplicity of bottom-up urban social phenomena (Ostanel, 2017; Stavrides, [2016] 2022), instituting practices are distinguished by their ability to develop a certain inertia over time and across space without losing vitality – understood as a conflictual tension toward continuous evolution.

This perspective is not assumed a priori but is deeply rooted in the exploration of the case study. Ponticelli, a district located on the eastern periphery of Naples, is, on the one hand, emblematic of many modern peripheries: large-scale residential settlements, poor-quality urban environments, and persistent conditions of social hardship and decay. On the other hand, Ponticelli reveals itself as a complex palimpsest of overlapping urban traces that narrate a far more articulated history. Starting from a specific urban asset – the welfare space infrastructure, or urban planning standards – the investigation focuses on the relationship between spaces and social practices. In doing so, it surprisingly uncovers a rich and diverse constellation of initiatives that fight against social degradation while also improving spatial conditions.

The aim of this interpretative effort is to recognize instituting practices as drivers of change that challenge traditional processes of urban rewriting and planning, questioning the role and forms of the urban project itself as an institutional response to territorial governance.

In this sense, the project as a device can be understood as an institution: a system of mechanisms that regulates and gives form to urban transformations. According to Esposito's position, the institution is characterized by a tension between two poles, absoluteness and multiplicity (2020, XVIII). The ambition of this paper is not to define an instituting project, but to lay the groundwork for future investigations in that direction. Such a project would challenge some of the assumptions on which design practice is traditionally based (Viganò, 2001), while embedding the transformative capacities already expressed by civil society through everyday practices and spatial action. It may become an instrument of social empowerment in spatial transformation.

In this sense, the project – etymologically linked to the future – accompanies an uncertain horizon through a continuous relationship between immanence and transcendence, or, borrowing Esposito's words, by inscribing transcendence within immanence (2020, 13). The notion of an instituting project, still preliminary and largely untested, may therefore represent a possible disciplinary response to the radical rethinking of the category of institution proposed by Esposito.

The urban project thus becomes a device that

not only supports less defined and continuously evolving spaces – moving towards an open city (Sennett, 2018; Stavrides, [2016] 2022) – but, above all, actively shapes the collective imagination, acknowledging its pivotal role as an institutional power (Castoriadis, [1975] 2022).

2. Methodology and Approach. Questioning spaces tracing rights on the ground

This interpretative framework is operationalized through an empirical and spatial investigation that grounds the theoretical reflection in a specific territorial context. It is rooted in an in-depth exploration of the territory of Ponticelli, where the vitality of social movements acts as a counterpoint both to the complexity and fragility of the peripheral condition and to the administrative difficulties of urban and social management.

This work adopts a qualitative, interpretative, and spatially grounded approach, aimed at investigating the gap between norms and reality, between project, implementation, and actual uses. From a methodological standpoint, a form of "close reading" (Viganò, 1999) was implemented through a dual perspective on the territory: from above, via a zenithal cartographic reading, and from eye level, by traversing the territory and meeting its inhabitants, in order to reconstruct those similar processes that give rise to different outcomes (to paraphrase Secchi, 1989).

The Ponticelli territory is understood as a palimpsest (Corboz, 1985) shaped by multiple and interwoven layers that narrate its evolution over time. A process of elementarization (Viganò, ibid), structured through disassembling and reassembling phases, focused on the spaces of the collective facilities that spread across this territory.

This operation enabled an entry into Ponticelli's "black box" (Latour, 1998) in search of its specific operating mechanisms, leading to the discovery of an osmotic and vital relationship between spaces and inhabitants. While this observation might appear obvious, in the context of Ponticelli it assumes the character of a necessity. The investigation of the relationships between "the physical characteristics and the decision-making processes that participate in the construction of parts of the city" (author's translation, Renzoni, 2018, p. 41) therefore concentrated on those minimal, unstable, and vulnerable processes generated by grassroots social practices, which animate spaces with uses and meanings.

Social spaces and practices were observed through a specific interpretative lens built around the issue of constitutional rights. Drawing on a transdisciplinary review of the literature from the fields of constitutional law and philosophy of law, this lens focused on the nexus between right and life, interpreting the right linked to life as a vital and generative force rather than as a fixed and

Ponticelli 'public city'. The map highlights public housing settlments (in black/grey) and the welfare insfrastructure (in red), within the district borders
Source: drawing by the author
Fig. 1

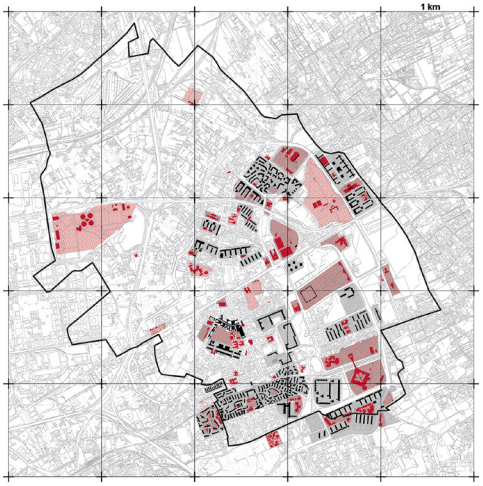
immobilizing status (cf. Grassi, 2003; Rodotà, 2012; Maddalena, 2014; Mattei, 2020). From this perspective, rights are understood as institutionalizing life while simultaneously transforming themselves in response to the reality they have modified, giving rise to a circular dynamic process. The lens operates by tracing collective rights and fundamental principles on the ground, particularly those related to health, education, ecology, solidarity, dignity, and substantive equality. The constitutional reading therefore interprets and reorganizes the findings produced through the territorial close reading, providing a framework through which the processes of disassembling and reassembling acquire meaning. The disassembling phase allowed the recognition and revelation of socio-spatial relational features that remain invisible within an overall view. The subsequent reassembling phase was conducted through spatial sequences identified along several urban transects, enabling a situated rereading of the articulations between spaces and practices through a constitutionally oriented interpretation.

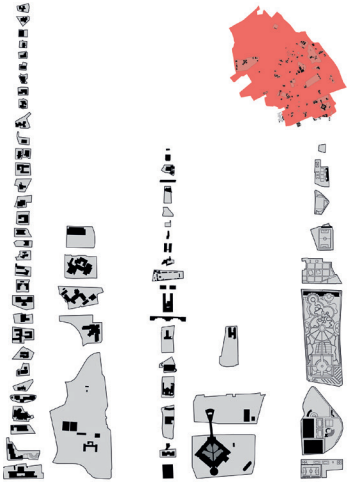
Disassembling occurred through complementary operations. A first temporal decomposition identified the phases in which the construction of the welfare infrastructure was concentrated in relation to the development of urban settlements. A subsequent process of elementarization focused on the individual facilities and spaces catalogued through dimensional and functional taxonomies in order to assess their design quality, spatial distribution features, and state of maintenance. These catalogues finally made it possible to compare individual urban elements of the welfare infrastructure, while also connecting them to the narratives collected from residents, local actors, and users during fieldwork, thereby revealing the relationships between physical space and social dynamics (figg. 1–2).

During the reassembling phase, several urban morphologies were recognized, revealing the relationships between facilities and their context. This process led to the recognition of site-specific spatial configurations capable of simultaneously accounting for evolving urban phenomena, functional programmes, the actors involved in urban development, and the contemporary social perception of these spaces (cf. Lynch, 1960).

Finally, the reassembling phase employed a series of urban transects to investigate, within specific portions of the territory, the persistence of forms of socio-spatial injustice. The transect device (Gandy, 2020) – which cuts across the territory – thus delineates temporally defined socio-spatial frames conceived as multisemantic pools capable of supporting further reflection and evaluation.

The triad of spaces–practices–rights thus operates as a hermeneutic device through which values or disvalues can be identified, revealing how practices may increase or reduce the ca-





Taxonomy of the welfare infrastructure in Ponticelli: schools, leisure facilities, parks, sports and health facilities
Source: drawing by the author
Fig. 2

pacity of spaces to support the affirmation of rights within a process of mutual and reciprocal contamination.

3. Background and context. An entangled city

Naples, Italy's third-largest city, is a dense and complex urban environment that resists straightforward categorization. Positioned at the boundary between the dynamics of formality and informality (Berruti, Palestino, 2018), the city periodically faces endemic conditions of economic decline, housing pressure, and shortages in welfare facilities. As Secchi noted, "Naples has long been a difficult city for urbanists. For some time, however, it has also become a city where it is difficult to talk about urbanism" (author's translation, Secchi, 1986, p. 73). Within this historically critical condition for urban planning, "the city that refuses plans" (Samonà, 1959) was, during the years of this research, attempting to enter a phase of institutional learning through an urban planning process aimed at institutionalizing the innovative, site-specific experiences related to the recognition of commons and urban civic uses (Capone, 2022). These renowned experiences were being translated into the drafting of the new master plan (still pending approval), which interprets commons as an evolution and updating of collective facilities, the so-called urban planning standards (Comune di Napoli, 2019, 2020), envisaged by a national planning law (DM 1444/68). This law historically enabled the construction of the collective welfare infrastructure of the so-called public city, predominantly shaping peripheries

throughout Italy (Laboratorio Standard, 2021; cf. Giaimo, 2019). Against this background, it appeared relevant to investigate how those peripheral areas of the municipal territory that had not been directly affected by the urban commons movement responded to the presence – or absence – of welfare infrastructure. It is within this framework that the exploration of the Ponticelli district is situated. Located in the eastern area of Naples, Ponticelli has approximately 50,000 inhabitants and is characterized by the largest territorial extension and the lowest population density among Naples' districts, representing an exceptional condition within the city as a whole. A further exceptional feature is the abundance of collective facilities in the area. Most residential settlements and their corresponding collective facilities were built in the 1980s using substantial public funds allocated for post-earthquake reconstruction through an extraordinary housing programme (Pser). Prior to this massive phase of urbanization, Ponticelli consisted predominantly of fertile agricultural land on the slopes of Mount Vesuvius. This extensive urbanization process, however, remains incomplete. Areas awaiting transformation create an urban drosscape, intensifying conditions of fragility and insecurity. The existing welfare assets (e.g. schools, parks, sports and health facilities, social centres, etc.) are largely affected by decay and obsolescence. This condition mirrors that of many modernist peripheries and generates a paradoxical situation in which welfare spaces are simultaneously present and lacking. In constitutional terms, this paradox reflects the dichotomy between the formal and the substantive, revealing the gap between the application of norms and lived reality.

4. Social practices between waiting spaces and waiting times

The physical distance between urban settlements and the oversized car mobility infrastructure tends to obscure the human dimension of the urban environment. The census of collective facilities in Ponticelli made it possible not only to record their operational conditions but, above all, to identify the social practices they host or activate. The survey highlights the gap between "building" collective welfare spaces and "dwelling" them (paraphrasing Sennett, 2018), that is, between their mere provision and their effective use in enabling practices of social emancipation.

Through this further analytical step, the abundance of bottom-up and grassroots practices of care emerged as a surprising finding. In the time lag between the drafting of plans, projects, and institutional decision-making processes and their actual implementation, while spaces may remain on hold, their uses remain dynamic. In these interstices, institutional processes are often supplanted by spontaneous or informal ones, giving rise to a form

of collaborative urbanism (Healey, 1997; Cellamare, 2019; Ostanel, 2025).

A qualitative field investigation – drawing on the approaches of de Certeau ([1980] 2001) and Perec ([1975] 2011, [1974] 2008) – accompanied the fieldwork conducted in Ponticelli between 2019 and 2022 and took place across complex spaces and temporalities. The limitations encountered were related both to the COVID-19 pandemic and to Camorra feuds affecting some neighbourhoods of the district, conditions that required alternative forms of inquiry. The combination of information gathered from local newspapers, the numerous films shot in Ponticelli – including those produced by the film school coordinated by Arcimovie, based in the district – and, above all, social media platforms such as Facebook and Instagram made it possible to monitor and discover, from a distance, many of the activities animating the neighbourhood, thereby broadening the range of available information. Despite these adverse conditions, numerous practices were observed and monitored through repeated site visits and participant observation. In some cases, these visits were accompanied by key local actors and involved participation in both everyday and exceptional events, including tree-planting initiatives for a new public garden, rehearsals for site-specific theatrical performances, school plays, extracurricular activities organized by schools during weekends, neighbourhood marches and celebrations, workshops promoted by non-profit associations, and local festivals.

Through contact with a wide range of actors – including institutional representatives, third-sector organizations, and individual residents – one recurring feature that emerged was the alternation between distrust and hospitality. For this reason, the investigation was conducted primarily through active listening and open-ended interviews, supported by a semi-structured guide focusing on the spaces used, the target groups involved, and future perspectives. This approach made it possible, on the one hand, to gather information relevant to the research and, on the other, to bring to light situated desires and needs that had not been anticipated, while capturing deeper nuances of everyday social life.

While not exhaustive, the investigation identified a substantial number of practices and actors, which can be grouped into two broad categories. The first category originated from the welfare facilities themselves – including schools, parks, the public library, sports facilities, social and health centres, municipal offices, and churches. The second comprised actors operating across the territory through the provision of welfare services and social animation activities. More specifically, the actors involved included eight officials from the Municipality, the Municipal District, and the Local Health Authority; fourteen school principals out of the almost thirty schools located in Ponticelli;



five people connected to the library, including the project coordinator, municipal employees, and students; thirteen representatives of socio-cultural associations and social operators (including Maestri di Strada, Emergency, and Inward); two artists; one local historian; three representatives of parish communities; four gardeners involved in the social garden; two managers of sports facilities; and numerous residents. This classification should not be interpreted as a rigid correspondence between actors and spaces. Rather, the uses of space emerge through the overlapping activities and interactions of the various actors identified during the research.

The collection of these "voices from within" proved to be an extremely enriching experience, providing depth and meaning to the parallel spatial investigation of Ponticelli's welfare infrastructure.

Among the plurality of observed social practices, only a few can be identified as instituting. In the background, an open catalogue of minimal and unstable practices operates as a sort of reference system (Fig. 3). Social and grassroots practices generate forms of community that Stefano Rodotà defined as a "new anthropology" (2012, p. 194), grounded in commitment. These practices compensate for the absence and distance of an outdated and insufficient institutional system. They simultaneously address the recovery of spaces, services, and rights that should have been guaranteed by public institutions, while also responding to emerging social, environmental, and cultural needs.

The catalogue collects a constellation of experiences characterized by low inertia, given their instability over time and across space and the mutable forms they assume. They manifest themselves as vital and vivifying presences within what Anna Tsing has described as the "ruins of modernity" (2015). This open abacus collects minimal stories that outline attitudes preceding formal activity, legal status, or management structures; they are "ordinary things

Catalogue of social practices
Source: drawing by the author
Fig. 3

without any apparent value [...] situations without quality" (author's translation, Bianchetti, 2011, p. 25). Through a constitutionally oriented approach, the catalogue aims to identify which rights are enacted, denied, claimed, assured, or guaranteed by these practices.

5. The Instituting thought for practices emerging from the ground

Within this broad and heterogeneous field, while the catalogue itself functions as a background condition that makes such emergence intelligible, only some practices acquire an instituting capacity.

Some scholars have begun to explore the relationship between Esposito's thought and urban planning. Li Destri Nicosia and Saija (2023) highlight how Esposito remains relatively underrepresented within international planning scholarship, unlike other authors associated with Italian Theory, most notably Giorgio Agamben. Esposito's reception in urban and planning studies has been largely confined to the notions of affirmative biopolitics and biopower, understood as a politics of life rather than a politics over life. Similar observations have been advanced by Viganò (2023) and Boano (2020) in urban theory and design.

Li Destri Nicosia and Saija therefore investigate the influence that instituting thought has had – or may have – on contemporary planning theory, identifying points of convergence with a number of authors and approaches, including Mouffe's theory of agonistic democracy (2005). Among the different strands of political ontology, they argue that Esposito's position offers particularly productive insights for planning theory. The additive and affirmative character of his conception of institutions can be read as allowing for the relevance of insurgent practices and civic organizations without undermining the primacy of institutions, instead emphasizing the inherently conflictual relationship between these two poles (Esposito, 2020). Social movements, from this perspective, "always come into existence because of institutions, no matter if the intention is of either effecting, changing, or contrasting them. Esposito explicitly asks to focus less on the spontaneous and self-organized initiatives [...] and more on those collective political actions that are also intrinsically organizational, [...] that are temporary but not extemporaneous. These collectives might develop from a single, self-organized, spontaneous uprising related to a specific issue or conflict, but do not end with it. They are sustained over time, developing the capacity to make the normative level more adaptable to the plurality of inputs coming from civic life" (ibid., p. 14). Instituting thought may therefore find particular relevance in institutional contexts where "there is a need to plan for counter-hegemonic spaces of resistance" (ibid., p. 15).

Building on these reflections, and finding a point of convergence in the idea of the plan "as a document embedding an instituting thought" (ibid.), this paper explores how the

notion of instituting praxis can be operationalized through the analysis of welfare spaces and translated into a projective device. In order to develop a disciplinary translation of instituting thought, some of the key conceptual nodes of Esposito's theoretical construction are retraced, reinterpreted, and, above all, recognized within field observations through a relationship of analogy rather than direct application.

Through a genealogical reconstruction of Western philosophical thought aimed at reconnecting right with its living roots (2021, 2023), Esposito's position seeks to recover the connection between institution and life according to a radically pluralistic and dynamic conception of institutions. The intersection between right and life constitutes both the remote matrix from which institutions emerge and the objective towards which they move (2023). Instituting thought (2020) – which Esposito distinguishes from the 'destituent' one (associated with Martin Heidegger's position) and the 'constituent' one (linked, in the author's interpretation, to the positions of Gilles Deleuze and Toni Negri) – is articulated as a political ontology grounded in the phenomenological philosophy of Claude Lefort and Maurice Merleau-Ponty. According to the philosopher's position, the instituting paradigm, unlike the other two, is capable of reversing the crisis of politics through an affirmative project.

Instituting thought derives its vital and vivifying force from conflict, movement, change, and process; it is grounded in continuous becoming (2023). Drawing on the work of influential jurists such as Santi Romano and Maurice Hauriou, Esposito argues that 'necessity' should be understood as the fundamental source of law.

Instituting praxis thus designates practices that reveal the dynamic and non-static nature of institutions, which do not refer to things or people, but to life itself. This paradigmatic shift exceeds the modern dialectic between inside and outside. "Outside the state's orbit [...] [it is possible] to recognize a multiplicity of social constitutions that are neither entirely public nor entirely private, produced across the differentiated spheres of contemporary society [...] [when] the distinction between public and private is now surpassed by a polycontextuality irreducible to binary logic, articulated instead through a constellation of orthogonal semantic universes" (author's translation, 2021, p. 6).

Esposito's theoretical elaboration identifies two complementary trajectories – "vivifying institutions" and "institutionalizing life" (2021). Focusing on the first, the concept recovers what legal philosophy defines as the 'negative': that which lies outside positive law. This dimension can be assimilated to the notion of 'living law', understood as a common, conflictual, and impersonal form of law oriented towards the reduction of exclusion.

The aim of this research is to construct a new interpretative paradigm that entails a shift in posture and the adoption of a different way of seeing, knowing, and recognizing. Such a shift requires suspending judgment in order to first engage with the dynamics of territorial transformation in depth (as stated in Learning from Las Vegas). This effort calls for new interpretative categories that are neither exclusive nor hierarchical, but inclusive and complex. As Esposito himself argues, "No real change in political forms can be imagined without a profound mutation of our interpretative categories" (author's translation, 2014, p. XVIII).

6. Insights from the Case study. Instituting practices device in action

On the basis of this theoretical framework, Esposito's instituting thought is mobilized as an epistemological matrix for constructing an interpretative category within urbanism. According to the philosopher's position, practices can be defined as instituting when they prefigure and configure new vital, provisional, and temporally variable orders.

Building on this perspective, this paper argues that certain social practices can be recognized as instituting agents of change within what Stefano Rodotà described as "the palimpsest of life" (2012, p. 273). They are distinguished by their capacity to counter the inertia that characterizes both physical space and the institutional framework and to compensate for institutional shortcomings without ever institutionalizing themselves.

These practices belong to the broader catalogue of ordinary and everyday practices of care identified in Ponticelli, mentioned above. While they differ in terms of organizational form, the number and type of actors involved, sources of funding, development trajectories and processes, and relationships with local public institutions, they emerge from this wider field through a number of distinctive characteristics.

First, they display a degree of continuity over time that enables them to maintain a relatively stable capacity for action. Second, they establish a relationship of permanent tension with local institutions, oscillating between collaboration and conflict according to changing circumstances. Third, they are organized in locally rooted networks that simultaneously extend beyond the local scale, establishing connections and collaborations at broader, including international, levels. Such networks should not be understood as fixed organizational structures but rather as flexible and evolving assemblages that preserve continuity through the presence of a committed core group. Their persistence is often sustained by strong motivations and forms of personal commitment linked to the desire to challenge the socio-spatial stigma affecting the territories in which they operate. Finally, these practices do not identify themselves with specific institution-

The transect shows a territorial portion highlighting physical condition of collective welfare spaces within the contest. Fratelli De Filippo Park lays in the middle

Source: drawing by the author

Fig. 4

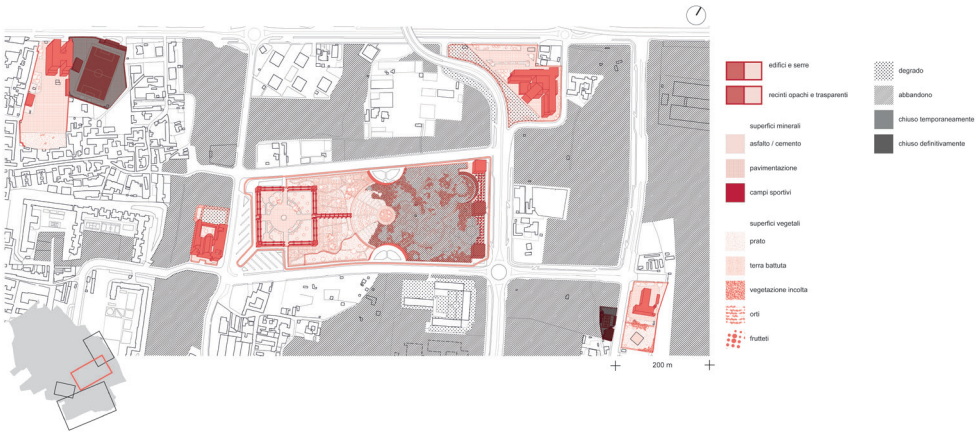
al forms. Their legal status may change over time, yet they continue to act regardless of formal institutional recognition, showing little interest in stabilizing themselves through a definitive juridical configuration.

For the purposes of this research, however, their most significant characteristic lies elsewhere. Some practices – those recognized here as instituting – demonstrate the capacity to transform portions of territory. Starting from interventions on a single building or open space, they progressively reshape the broader urban context with which they interact. They possess a dual capacity: on the one hand, they transform the narratives associated with places; on the other, they physically modify spaces through situated and collective actions of self-construction, care, and adaptation. In doing so, urban intervention becomes a vehicle for broader forms of social engagement. From this perspective, instituting practices can contribute to the reconfiguration of planning and design processes by revealing transformative capacities already embedded within everyday social action.

The fieldwork conducted in Ponticelli, interpreted through the constitutional lens developed to investigate the relationship between welfare infrastructure and social practices, made it possible to identify three cases that can be recognized as instituting practices. Although they differ in terms of spatial setting, organizational structure, and the actors and networks involved – which inevitably intertwine – they share the characteristics previously identified as constitutive of instituting practices.

For the sake of clarity, these characteristics emerged through a comparative reading of the wider catalogue of practices observed in Ponticelli. These practices are not considered instituting a priori; their identification did not derive from their organizational success or institutional recognition. Rather, they are distinguished by a transformative capacity to generate socio-spatial transformations that, through the interpretative framework developed in this research, are understood as instituting in the sense proposed by Esposito.

One case concerns an urban health garden reclaiming an abandoned park through the joint efforts of the Local Health Authority, a social cooperative working with a public addiction centre, and a broader network of local residents and associations. Another involves the redevelopment of an abandoned school by the non-profit organization Maestri di Strada and the educational community it has fostered over many years. Finally, the third instituting practice concerns the work of the Noi@Europe association for the Deledda neighbourhood library, periodically closed due to accessibility issues and lack of staff, conceived as the first node of an emerging network of neighbourhood libraries located in socially and institutionally fragile urban areas.



As noted above, all three cases are driven by the shared need to address the shortcomings of public institutions. They outline forms of collective care, understood as a political practice that shapes the physical transformation of public welfare spaces. The first case, described below, provides an empirical illustration of how instituting practices emerge through collective care, translating social and political engagement into concrete spatial transformations.

7. Stories from Lilliput: an urban health garden in the Fratelli De Filippo Park

The Fratelli De Filippo Park represents a significant trace of the urbanization process of Ponticelli, persisting between two phases of public housing development (Peep and Pser) that began in the 1960s. It is a large park (12 hectares) that stands like a cathedral in the desert, occupying a solitary and introverted position between areas awaiting transformation and an oversized car mobility infrastructure that divides – rather than connects – public housing settlements characterized by significant social fragility.

The park extends within a double portico that acts as an enclosure and seems to protect it from the surrounding urban context. It is bordered by a cycle lane that leads nowhere but creates a circular route along which many people engage in sporting activities throughout the day. This spatial condition turns the park into an urban island, contributing to the broader sense of disorientation produced by spatial dilation (Fig. 4).

Built as part of the post-earthquake reconstruction programme (Pser), the park was inaugurated in 1995 during the mayoralty of Antonio Bassolino (under the slogan "all districts will have a municipal park"). Between 2005 and 2014, it reopened three times and then closed again three times due to a lack of maintenance funding. During this period, 'inappropriate' uses by criminal groups turned it into a "wasteland" (Berruti et al., 2021).

The park can be divided into three sections, corresponding to different stages in the urban transition of welfare spaces. The entrance plaza is a conventional public space: a paved area subject to public intervention through maintenance projects funded by the Metropolitan City. At the opposite end lie several buildings





intended to host public functions. Built in the 1990s and entrusted to the municipal administration, they were never put into operation and were restored with public funds even before becoming functional, due to ongoing vandalism. Today, they house Napoli Servizi S.p.A. and the territorial headquarters of the Emergency NGO, which plays a significant role in providing services to vulnerable local populations and immigrants. Between these two parts, the large central section consists of sloping terraces built above construction waste and originally intended to host gardens. Separated from the entrance plaza by a gate, this part of the park was abandoned by public authorities and gradually turned into an urban forest of brambles, engulfing greenhouses and pathways. This section has been progressively transformed into a vegetable garden through community-led practices of collective care.

In 2015, a Memorandum of Understanding was signed between the Municipality and the Local Health Authority (ASL N1), granting free use of the park's central section for the creation

The urban health garden
Source: photos by the author, 2022
Fig. 5-6

of a 'social health garden' (Figs. 5–6) linked to the Lilliput Centre, a day centre for addiction treatment located in Ponticelli. The ERA social enterprise, which manages the day centre's services, plays a key operational role in implementing the project, which frames gardening as a therapeutic activity supporting the rehabilitation of people with addictions.

This initiative originated from the intuition of Dr Anna Ascione, then head of the Lilliput Centre, who was the first to envision the recovery of this large abandoned and vandalized park through manual activities involving socially vulnerable people. From this initial intuition, sustained by remarkable perseverance – and, as she herself describes it, a certain degree of stubbornness – the project gradually expanded, progressively involving residents from the surrounding neighbourhoods. The management of the garden is further supported by the local community through an agreement between the Municipality and citizens' committees – some of which later merged into a single committee – allowing for the allocation of terraces to be adopted and cultivated. Over the years, the number of gardeners has increased to such an extent that a ranking system was introduced to regulate access to cultivation plots.

Through gradual effort and perseverance, the park's original design progressively reemerges in an unintended process that reveals its initial spatial quality, restoring it to a pleasant and peaceful condition. Over the years, the people involved have cleaned and reclaimed progressively larger portions of the degraded and abandoned park, planting native vegetables and endangered traditional cultivars, fruit trees, and botanical species. Through practices of mutual aid and the sharing of skills, they have built fences, tool sheds, gazebos equipped for convivial activities, composting systems, and rainwater collection facilities, despite repeated acts of vandalism. Finally, the central plaza at the top of the terraced hill has been cleaned to host performances and film screenings.

Over the years, the park has hosted artistic events, festivals, and community celebrations, as well as educational and training activities, research initiatives, and academic workshops, contributing to the project's visibility and recognition beyond the local context, including at the international level. No direct public investment was provided by the Municipality or the Local Health Authority; funding instead came from crowdfunding and private donations, while some activities were embedded within larger projects supported by national and European funding. Nevertheless, volunteer work has remained the primary force shaping the garden as a renewed public park.

The process involves a wide range of actors engaged in the ambivalent process of care that has generated an urban microcosm of spaces and practices. The Local Health Authority acts

as the formal promoter of the initiative, while Dr Anna Ascione played a key role in conceiving the idea and initiating the process. The ERA social cooperative, entrusted with service provision, operates on the ground with patients at the addiction treatment centre. Alongside these actors, the local network involved in the 'adopt a terrace' initiative includes citizens' committees, social associations and cooperatives, schools, and parish centres. The daily maintenance of the community garden is carried out primarily by local residents – often retirees – together with a few professionals who participate mainly at weekends and come from neighbouring municipalities around Mount Vesuvius, reaching the park by car. The gardening practice also represents a reconnection with the area's rural cultural roots, reactivating memories of the peasant past of the fertile countryside on the slopes of Mount Vesuvius.

The evolution of the urban health garden reveals a process that cannot be reduced either to a conventional public intervention or to a purely grassroots initiative. Rather, it has generated a complex set of relationships among public institutions, social organizations, and local residents.

Over the years, both the agreement between the Municipality and the Local Health Authority and the arrangements regulating the involvement of the ERA cooperative and local residents have been renewed. Likewise, the Local Health Authority has periodically renewed both the service contract with the social cooperative and the allocation of terraces to local residents.

Two distinct relational configurations have progressively emerged, both centred on the role of the Local Health Authority. On the one hand, the relationship with the ERA cooperative is characterised by close collaboration and a shared commitment to the social and educational objectives of the project, since the cooperative is directly entrusted with service delivery. On the other hand, the relationship with the citizens' committees alternates between collaboration and conflict. While agreements are often reached regarding the management of the garden, disputes periodically arise concerning decision-making authority. Because they are directly involved in the daily maintenance of the garden, the committees claim a primary role in decisions regarding its management, including the rules governing coexistence among gardeners. Conversely, the Local Health Authority, which remains formally responsible for the agreement governing interventions within the public park, often adopts a more centralized approach that limits the committees' decision-making autonomy.

More recently, however, a change in leadership within the Local Health Authority has led to a progressive institutional hardening, which no longer recognises the citizens' committee or the ERA cooperative as parties to the agreement, moving instead towards the internalization of activities.

This variability in the relationships between

civil society and public institutions directly affects the transformative process of the park, extending its timelines and introducing uncertainty into its recovery and enhancement. Yet it is precisely within this conflictual dimension that a highly situated characteristic emerges: the capacity for persistence displayed by some local residents, who continue to care for the garden on a daily basis regardless of the oscillations between collaboration and conflict that characterize the institutional framework.

8. Discussion. Learning from Lilliput

Rather than resulting from a linear planning and implementation process, the transformation of the park emerged through the progressive sedimentation of several factors: the project emerged gradually through care practices and collective actions that generated physical transformation; the actors involved – both as individuals and as social categories – changed over time; institutional arrangements were continuously redefined; and conflict constituted an intrinsic component of the process. These characteristics suggest interpreting the process as a form of open, incremental, and assemblage-based urban regeneration (Healey, 2002, 2007; McFarlane, 2011; Stavrides, [2016] 2022; Tedesco, 2024), through which the urban garden once again became a welfare space while simultaneously functioning as an ecological infrastructure of care (Puig de la Bellacasa, 2017; Klinenberg, 2018; The Care Collective, 2021; Lenna, 2026).

An ecosystem has developed around the park, producing multiple positive effects. The process has functioned as a tool for the social inclusion and empowerment of vulnerable groups through active citizenship and the autonomous management of gardening activities. It has activated a broader educational community, revitalizing an important collective space long abandoned by public institutions. It is also an exercise in genuinely operative direct democracy that 'draws social rights on the ground': ecological and educational rights, as well as the principles of solidarity and mutual cooperation. In this sense, the park can be understood as an augmented space of enacted rights.

At the same time, it must also be acknowledged that this open and inclusive process has not succeeded in fully engaging the local community itself, characterized by significant social fragility, as evidenced by repeated acts of vandalism. Rather, it has tended to attract middle-class individuals and groups from neighbouring municipalities. In this respect, the park can be interpreted as a collectively private space, according to Stavrides' interpretation ([2016] 2022).

Although embedded within the broader phenomenon of urban community gardening (Krasny & Tidball, 2015; Certomà & Notteboom, 2017; Kwartnik-Pruc & Droj, 2023), this practice has been interpreted as an "isolated miracle," unparalleled in Naples, according to Federica Palestino (Berruti et al., 2021) (con-

versely, the top-down 'Restart' participatory process in Scampia did not produce comparable outcomes).

The conflictual dimension described above makes visible an instituting capacity: the persistence of collective care practices, understood as stewardship commitments, that continue despite the changing configurations of institutional support, opposition, or indifference. Self-determination and the spontaneity of these practices emerge as fundamental conditions for the urban health garden to be recognized as an instituting practice.

The more centralized approach to the management of public assets that followed the change in leadership – both within the Local Health Authority and the municipal administration – can be interpreted in two different ways. On the one hand, a stronger institutional presence may be regarded as a positive development, potentially ensuring greater stability and public accountability. On the other hand, this attitude risks interrupting the continuity of the knowledge, relationships, and forms of cooperation through which the park regained vitality, ultimately undermining the durability of the outcomes achieved. This condition reveals the variable, unfinished, and continually negotiated nature of the process itself, which never stabilizes into a definitive configuration. The case therefore does not describe an alternative to public institutions, but rather a dynamic process through which institutional action and civic initiative continuously redefine one another through configurations that vary over time according to the agreements established between institutions and civil society, as well as the degree of commitment displayed by the actors involved.

Ponticelli's social health garden sheds light on three fundamental dimensions related to space, time, and the relationship between people and practices. Together, these dimensions provide a first basis for outlining some preliminary assumptions towards what may be described as an instituting project.

First, the investigation into the park's physical dimension highlights the generative potential of space: "Space is a sign, a trace of the framework of meanings that guides organizational interactions. At the same time, space is a medium for meaning-making processes: it contributes to creating this framework and therefore exerts a force on interactions, establishing their structures and directions" (author's translation, Bifulco & Vitale, 2003, p. 11). The park acts as the trigger for the process, insofar as it embodies a denied social right resulting from its long-term abandonment and underuse. Space is therefore no longer conceived as a passive support for social action but as an active body (Viganò, 2023), capable of enabling, orienting, and sustaining practices.

Second, an examination of the processual dimension foregrounds the instituting role of time. The alternation between periods of wait-

ing and periods of action – between openings and closures, experimentation and sedimentation, incremental practices that gradually transform the space, and the changing constellation of actors involved – demonstrates how duration constitutes a fundamental element in the construction of instituting processes.

Finally, the garden's story is populated by a multiplicity of actors who have activated forms of engagement, educational initiatives, ecological awareness processes, and, above all, practices of physical transformation. A prosumer figure emerges: an actor capable not only of using space but also of producing and transforming it according to situated needs and opportunities, partially assuming functions traditionally assigned to public authorities. Inhabitants, gardeners, managers, and operators, understood as prosumers, thus reveal an instituting capacity whose strength derives from persistence and perseverance in pursuing a shared vision, even under adverse conditions.

This form of agency is profoundly situated and rooted in place. It is not institutionalized, since it is sustained less by formal roles or responsibilities than by personal commitment and practical involvement; formal recognition remains secondary to action itself. What emerges is therefore a community of practice, corresponding to a "new anthropology" (Rodotà, 2012). This perspective highlights another characteristic that can be considered instituting: acting towards shared aims rather than according to predetermined juridical, institutional, or representative forms. In doing so, these practices implicitly respond to the constitutional rights lens adopted in this research, which, as discussed above, enables the recognition of certain phenomena while rendering others less visible.

The identification of highly engaged pivotal figures is a characteristic shared by all three instituting cases recognized in Ponticelli. In the case of the social health garden within De Filippo Park, two figures stand out. Anna Ascione, former head of the Lilliput Centre, envisioned the transformation of this enormous urban wasteland, initiated the process, and became personally involved in its development. Her retirement marked a turning point in the trajectory of the process. Antonio Romano, a gardener, retired trade unionist, and president of the citizens' committee, who guards the garden daily, sought to structure the gardeners' organization as a cooperative, positioning it as an institutional actor in its relations with the Local Health Authority and the Municipality, and asserting the gardeners' right to participate in decision-making processes. These two figures do not explain change by themselves; rather, they reveal how transformative processes often crystallize around highly committed actors capable of connecting institutions, practices, and collective action. They embody

distinct yet intertwined forms of power – public and collective – both marked by a strong emotional dimension that animates the instituting process with a vital and vivifying character.

This multiplicity of actors, understood as a collective body, can be interpreted as a radical form of institutional transcendence embedded within the immanence of everyday practices, echoing Esposito's reflection on the relationship between life and institution (2020).

Urban change emerges through the interaction among these spatial, temporal, and relational dimensions. It cannot be reduced to the action of individual actors alone, but results from evolving socio-spatial relations that develop over time and create the conditions for collective self-determination. It is within these conditions that the instituting character of the process becomes visible and can lead to a radical reinterpretation of the project as an instituting device.

The instituting process remains unthought, as Esposito argues. The case study, nonetheless, raises key issues that lay the groundwork for a new gaze that is both hermeneutic and operational. In the interpretation advanced in this paper, the instituting practice of the urban health garden is capable of spatial production. Furthermore, the case delineates the characteristics and conditions of a process that remains instituting without ever becoming instituted. Finally, the park's story reveals the ambivalent relationships between public institutions and civic self-organization and produces a persistent tension between dialogue and conflict, resistance and collaboration.

9. Non-Conclusion. Instituting Practices towards shaping instituting projects

The recognition of instituting practices makes visible a series of operational conditions that may raise a projective question, forcing us to rethink some project categories. This case study demonstrates what an instituting practice allows us to observe; it does not aim to define how it should function. In doing so, it opens up a new gaze on contemporary urban transformation phenomena. The construction of dense and critical descriptions – where the physical characteristics of space overlap with the subjects who transform it through innovative or traditional practices – makes it possible to preserve complexity and points towards the emancipation of the urban as a living place. This approach outlines what geographer Giuseppe Dematteis has described as an "implicit project", in which critical descriptions already lead to future prefigurations (1995), while at the same time the project itself is understood as a "knowledge producer" (Viganò, 2011).

If instituting practices are capable of transforming space while remaining open and dynamic, what forms of project are capable of supporting such processes without neutralizing them?

The article does not demonstrate the existence of an instituting project, nor does it seek to define one as a coherent theory. Rather, it opens a reflection on the possibility of an instituting project, suggesting a set of preliminary hypotheses for defining a new project paradigm that nevertheless deserves further investigation and testing before it can be developed into a fully articulated theory.

In a difficult context such as Ponticelli – and, more broadly, Naples – a succession of plans and projects for development, recovery, and urban transformation have been proposed since the 1980s. Many of these initiatives were never implemented, or were only partially realized, due to a variety of factors, including legal disputes, regulatory changes, and political instability. The issue, therefore, has not been a lack of planning capacity, nor is the quality of these projects necessarily in question. Rather, the problem lies in the impossibility of verifying whether planning approaches were capable of addressing the specific problems they sought to solve.

Traditionally understood as a tool that defines spatial configurations and functional programmes intended to remain stable over time, the project has never been a neutral device. Over the years, design practice has revealed the limitations of this deterministic approach, which assumes that similar solutions can be applied across different territories. The investigation carried out in Ponticelli highlights the inadequacy of such an understanding and, at the same time, suggests the need – among others – for a different kind of project, characterized by its capacity to adapt to the conditions generated by the evolving, conflictual, and situated nature of urban processes. This is not conceived as an alternative to existing design tools, but as a still-missing possibility that may operate both within the temporal interstices between planning and implementation and in situations where public institutions or private developers fail to realize or complete urban transformations.

From this perspective, recognizing certain practices as instituting becomes a design problem in itself, as their recognition can lead to the development of a new type of project: a project-device capable of absorbing diversity, tensions, and conflicts, which are not predetermined but emerge on a case-by-case basis. The project is therefore not external to the instituting process. In seeking a theoretical genealogy, the instituting project can be rooted in the concept of "minoritarian thought" proposed by Deleuze and Guattari (1980), Burckhardt's position on "minimal intervention" (2019; 2013), the "minor project" (Boano, 2020), and the "weak project" (Viganò, 2023). Borrowing Boano's reflections on the notion of the minor project – whose outcomes are shared here despite being grounded in Agamben's destituent thought, which the author partially overlaps with Esposito's instituting

perspective – an instituting project can be understood as a relational device. It is not defined through opposition, distance, or alterity, but through the generative tension between conflicting poles (Boano, 2020, p. 95). It is a process rather than a finished or definitive product.

As a first attempt at disciplinary translation, the instituting project may operate through two interconnected dimensions. On the one hand, it requires a minimal yet stable structure, functioning as a framework that organizes the field of urban transformation. This framework establishes a set of minimum priorities and necessary interventions that must be guaranteed under all circumstances and ensured through public action. On the other hand, within this framework, large urban patches can be conceived as open "clearings" (Formato, 2021): spaces of possibility available for subsequent modifications, appropriations, uses, and functions. In these areas, the primary agents of transformation are local communities understood as prosumers. Here, the instituting project relinquishes morphological determinacy, control, and authorship, engaging instead with the situated capacities of those who inhabit, transform, and maintain the territory.

An instituting project may therefore imply a different distribution of responsibilities between civil society and public institutions. Acknowledging the capacity of certain actors – not because of the formal roles they occupy, but because of the commitment that drives them – to carry forward transformative actions, this partial loss of control over the whole is understood as an intentional condition rather than an accidental one. Following the examples of some of the practices identified in Ponticelli, this does not merely constitute an assumption of responsibility; it also creates a field for experimenting with self-determination. In this perspective, property rights no longer occupy a central position (Capone, 2020). Rather, it is the use made of a space that progressively shapes its physical configuration (borrowing Crosta's words, 2010).

An instituting project may recognize already existing processes and enhance their capacity to act; it does not replace them, nor does it institutionalize them into fixed forms. It therefore accepts a condition of incompleteness. The practices observed suggest that change can occur before, alongside, or beyond the project itself. For this reason, an instituting project should not necessarily be understood as the producer of change, but rather as a device capable of accompanying and supporting the projective capacities already present within a place. An instituting project may incorporate already existing categories such as participatory processes, co-design practices, experiments in tactical urbanism, and even urban commons, particularly in the form of urban civic uses developed in Naples. However, it does not

coincide with any of these approaches. For instance, some local actors – such as Maestri di Strada – have expressed reservations about the civic-use framework, arguing that it does not provide sufficient long-term stability for initiatives conceived over a medium-term horizon.

Consequently, an instituting project cannot be defined in a closed or definitive manner. Rather, it may be understood as a form of "minor project" characterized by a different intensity (Boano), or as a "weak structure" offering a socio-ecological opportunity for experimentation and the radical renewal of tools and practices (Viganò, 2023).

The instituting project is therefore not conceived as a solution, but as a future starting point. It does not seek to establish a final order; instead, it creates the conditions through which life and institutions may continue to redefine one another in an ongoing and reciprocal process.

Instituting practices do not yet demonstrate the existence of an instituting project, but they make it possible to identify some of its operational and theoretical preconditions. They are not recognized on the basis of the success of an operation, but rather through their capacity to open up fields of possibility. This presupposes a capacity for imagination understood as an evolving practice, echoing Cornelius Castoriadis's notion of instituting imagination ([1975] 2022), in which the social imaginary does not reproduce reality but actively creates it through an incessant instituting process. In this sense, the instituting project is imagined as a tool for the emancipation of space through the self-determination of those who transform it.

At the end of this brief and non-exhaustive overview, it is worth recalling that the relationship between instituted and instituting practice, project, process, and imaginary is neither alternative nor exclusive. The continuous passage between the instituting and the instituted generates a vital circuit that is necessary for understanding the dynamics of life within which urban design and planning are situated.

References

Bianchetti C. 2011, *Il novecento è davvero finito. Considerazioni sull'urbanistica*, Donzelli, Roma

Berruti G., Laino G., Mattiucci C., Palestino M.F. 2021, *Napoli: i beni comuni come dispositivo per accompagnare le transizioni*, in Urban@it, *Settimo rapporto sulle città. Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche*, Il Mulino, Bologna, pp. 167-183

Berruti G., Palestino M.F. 2018, *Looking from Italy at the fertile boundary between formality and informality*, «CRIOS», n.15, pp. 25-38

Bifulco L., Vitale T. 2003, *Da strutture a processi: servizi, spazi e territori del welfare locale*, «Sociologia urbana e rurale», p.11

Boano C. 2020, *Progetto minore. Alla ricerca della minorità nel progetto urbanistico e architettonico*, LetteraVentidue, Siracusa

Burckhardth L. 2019, Licata G., Schmitz M. (eds.), *Il falso è l'autentico: politica, paesaggio, design, architettura, pianificazione, pedagogia*, Quodlibet, Macerata

Burckhardth L. 2013, Ritter M., Schmitz M. (eds.), *Minimal Intervention*, Birkhauser, Basel

Capone N. 2022, *Rapporto sui beni comuni a Napoli. Atti e documenti (2011-2021)*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli

Capone N. 2020, *Lo spazio e la norma. Per una ecologia politica del diritto*, Ombre corte, Verona

Castoriadis C. (2022), *L'istituzione immaginaria della società*, E. Profumi eds, Mimesis, Milano, original edition *L'institution imaginaire de la societé*, Seuil, Paris [First published 1975]

Cellamare C. 2019, *Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*, Donzelli, Roma

Certomà C., Notteboom, B. 2017, *Informal Planning in a Transactive Governmentality: Re-reading Planning Practices through Ghent's Community Gardens*, «Planning Theory», n.16 (1), pp. 51-73

Comune di Napoli 2020, *Napoli 2019-2030. Città, ambiente, diritti e beni comuni*. Preliminare del Piano Urbanistico Comunale, www.comune.napoli.it/urbana

Comune di Napoli 2019, *Napoli 2019-2030. Città, ambiente, diritti e beni comuni*. Documento di indirizzi, www.comune.napoli.it/urbana

Corboz A. 1985, *Il territorio come palinsesto*, «Casabella», n.516.

Crosta P.L. 2010, *Pratiche. Il territorio è l'uso che se ne fa*, Franco Angeli, Milano

de Certeau M. [1980] 2001, *L'invenzione del quotidiano*, edizioni Lavoro, Roma [original edition 1980, L'invention du quotidien, Guallimard, Paris

Deleuze G., Guattari F. 1980, *Mille plateaux*, Les Éditions de Minuit, Paris

Dematteis G. 1995, *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Franco Angeli, Roma

Esposito R. 2023, *Vitam instituere. Genealogia dell'istituzione*, Einaudi, Torino

Esposito R. 2021, *Istituzione*, Il Mulino, Bologna

Esposito R. 2020, *Pensiero Istituente. Tre paradigmi di ontologia politica*, Einaudi, Torino

Esposito R. 2014, *Le persone e le cose*, Einaudi, Torino

Formato E. 2021, 'Nuovi standard: boschi, radure e altre terre comuni', in Laboratorio Standard (ed.), *Diritti in città. Gli standard urbanistici in Italia dal 1968 a oggi*, Donzelli, Roma

Gabellini P. 2018, *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci, Roma

Gandy M. 2020, 'Queering the transect', in Id. *The botanical city,* Hoxton Mini Press, London, pp. 161–169

Giaimo C. (ed) 2019, *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, INU Edizioni, Roma

Grossi P. 2003, *Prima lezione di diritto*, Laterza, Bari

Healey P. 2007, *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times,* Routledge, London

Healey P. 2002, *On creating the 'city' as a collective resource*, «*Urban Studies*» n.39, pp. 1777–1792

Healey P. 1997, *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan press, London

Holston J.2008, *Insurgent citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*, Princeton University Press, Princeton

Klinenberg E. 2018, *Palaces for the People: How to Build a More Equal and United Society*, Bodley Head, London

Krasny M., Tidball K. 2015, *Civic Ecology: Adaptation and Transformation from the Ground Up*, The MIT Press, Cambridge

Kwartnik-Pruc A., Droj G. 2023, *The Role of Allotments and Community Gardens and the Challenges Facing Their Development in Urban Environments–A Literature Review*, «Land» n.12, 325

Laboratorio Standard (ed) 2021, *Diritti in città. Gli standard urbanistici in Italia dal 1968 a oggi*, Donzelli, Roma

Latour B. 1998, *La scienza in azione. Introduzione alla sociologia della scienza*, Edizioni di comunità, Roma

Lenna V. 2026, *Towards an ecological welfare: action strategy and public policies for the development of community welfare infrastructures*, INNOVIRIS, Brussels

Li Destri Nicosia G., & Saija L. 2023, *Planning as an instituting process. Overcoming Agamben's despair using Esposito's political ontology*, «Planning Theory», vol.24(1), - 3-20

Lynch K. 1960, *The image of the city*, MIT press, Cambridge

Maddalena P. 2014, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli, Roma

Mattei U. 2020, *Beni comuni. Piccola guida di resistenza e proposta*, Marotta e Cafiero, Napoli

McFarlane C. 2011, *The City as Assemblage Dwelling and Urban Space*, «Society and Space», Volume 29, Issue 4

Mouffe C. 2005, *The Democratic Paradox*, Routledge, New York

Ostanel E. 2025, *Innovation in strategic planning: Social innovation and co-production under a common analytical framework*, «Planning Theory», 24(1), 64–86.

Ostanel E. 2017, *Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare*, FrancoAngeli, Milano

Pasqui G. 2018, *La città, i saperi, le pratiche*, Donzelli, Roma

Pasqui G. 2017, *Urbanistica oggi: un piccolo lessico critico*, Donzelli, Roma

Perec G. [1975] 2011, *Tentativo di esaurimento di un luogo parigino*, Voland, Roma [original edition 1975, *Tentative d'épuisement d'un lieu parisien*]

Perec G. [1974] 2008, *Specie di spazi, Bollati Boringheri*, Torino [original edition 1974, *Espèces d'espaces*]

Puig de la Bellacasa M. 2017, *Matters of Care: Speculative Ethics in More Than Human Worlds*, University of Minnesota Press, Minneapolis and London

Renzoni C. 2018, *Note su una ricerca*, «Territorio», n.84, pp. 24-35

Rodotà S. 2012, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari

Samonà G. 1959, *Inchieste sul Mezzogiorno*, «Casabella Continuità», n.231, pp. 4-6

Secchi B. 1986, *Tre progetti urbanistici,* «Urbanistica», n.83, pp.73-75

Secchi B. 1989, *Un progetto per l'urbanistica,* Einaudi, Torino

Sennett R. 2018, *Building and Dwelling: Ethics for the City*, Penguin Books, London

Simone A. 2004, People as infrastructure: Intersecting Fragments in Johannesburg, «Public Culture» n.16(3), pp.407–429

Stavrides S. 2022, *Spazio comune. Città come commoning,* Agenzia X, Milano, [original edition 2016, *Common Space: The City as Commons*, Zed Books, London]

Tedesco C. 2024, *Overcoming an impasse or innovating urban policy? The role of social activism within conflictual urban regeneration processes in Southern Italy*, «Planning Practice & Research», 39(4),721–739.

The care collective 2020, *The Care Manifesto: The Politics of Interdependence*, Verso Books, London

Tsing A. L. 2015, *The mushroom at the end of the world: On the possibility of life in capitalist ruins*, Princeton University Press, Princeton

Viganò P. 1999, *La città elementare*, Skira, Milano

Viganò P. (ed.) 2001, *Territori della nuova modernità/ Territories of a new Modernity*, Electa, Napoli

Viganò P. 2011, *Territori dell'urbanistica. Il progetto come produttore di conoscenza*, Officina Edizioni, Roma

Viganò P. 2014, 'Metamorfosi dell'ordinario: per una nuova urbanistica', in Russo (ed.), *Urbanistica per una diversa crescita*, Donzelli, Roma.

Viganò P. 2023, *Il giardino biopolitico. Spazi, vite e transizione*, Donzelli, Roma

INNOIMMOI. Oltre la buona pratica, un processo del fare città tra conflitto e cooperazione

INNOIMMOI. Beyond best practice: a process of city-making between conflict and cooperation

Valentina Rossella Zucca
Politecnico di Milano
valentinarossella.zucca@polimi.it
orcid.org/ 0009-0008-1993-1717

Davide Simoni
Politecnico di Milano
davide.simoni@polimi.it
orcid.org/ 0000-0002-1447-1036

Received: January 2026 / Accepted: June 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17090

keywords
public sphere
commons
institutions
thirdness
policy mix
institutional learning

In recent decades, urban planning has increasingly been shaped by practices that challenge the traditional separation between institutional planning and civic initiative, opening up spaces of both cooperation and tension between public administrations and the third sector. This contribution situates itself within this debate by examining the experience of INNOIMMOI, developed in the municipality of Sinnai (CA), not as a paradigmatic best practice but as a situated, uneven, and non-linear process. Through a research-action approach, the authors

Introduzione,

Negli ultimi decenni, la produzione della città è stata attraversata da pratiche che mettono in discussione la distinzione netta tra pianificazione istituzionale e iniziativa civica. In questo quadro, il rapporto tra amministrazioni pubbliche e terzo settore si presenta come un campo operativo in cui si misurano concretamente possibilità e limiti del fare città: quali problemi diventano riconoscibili, con quali strumenti si costruiscono coalizioni e responsabilità, quali condizioni rendono un processo duraturo o lo espongono alla discontinuità.

Il contributo si colloca dentro questo dibattito assumendo un punto di osservazione situato: l'esperienza di INNOIMMOI nel comune di Sinnai (CA). Il caso non viene proposto come modello né come buona pratica, ma come processo capace di rendere leggibile una questione spesso elusa: cosa accade quando un'iniziativa nata senza mandato istituzionale entra in relazione con l'amministrazione, tenta un passaggio verso forme più

conceived and accompanied the project by intertwining analysis, design, and interaction with local actors. Several years after the most intense phases of experimentation, the experience is reread ex post by combining an internal perspective on the process with an institutional retrospective, based on an interview with the deputy mayor of Sinnai. The article thus explores what remains when a project does not translate into structured policies: learnings, imaginaries, and latent project resources that, even in the absence of full institutionalization, continue to shape ways of thinking about and practicing city-making.

stabili e si confronta con soglie operative, tempi, regole, responsabilità, continuità politiche e amministrative, che possono rallentare o interrompere la traiettoria. L'interesse empirico del caso risiede proprio nella sua articolazione in fasi, nella sua esposizione alle discontinuità e nella presenza di esiti non esplicitamente traducibili in trasformazioni permanenti.

Gli autori hanno concepito e accompagnato INNOIMMOI attraverso un approccio di ricerca-azione. Tale postura implica che la conoscenza prodotta non sia separabile dal processo: analisi, sperimentazione progettuale e interazione con i soggetti locali non si susseguono come momenti distinti, ma costituiscono un unico campo di lavoro. Il punto di osservazione che si assume vuole interrogare dall'interno le condizioni che rendono praticabile, o fragile, una modalità ibrida di progetto urbano: un fare città che si costruisce per prove, dispositivi temporanei, alleanze, e che deve continuamente misurarsi con linguaggi e vincoli istituzionali.

A distanza di alcuni anni dalle fasi più intense di sperimentazione, l'articolo propone inoltre una rilettura ex post dell'esperienza tramite un'intervista semi-strutturata alla vicesindaca di Sinnai, figura che ha attraversato sia la fase amministrativa del processo che quella attuale, con un confronto che consente di riaprire il caso dal punto di vista istituzionale nel tempo presente. L'intervista non viene utilizzata come verifica degli esiti, ma come dispositivo interpretativo: orienta la comprensione di ciò che resta di un processo quando non si sedimenta in una politica o in un'opera, quali apprendimenti vengono trattenuti, quali passaggi si interrompono, quali memorie diventano operative e quali si dissipano.

Su questo doppio registro, interno al processo e retrospettivo, il contributo affronta una domanda che attraversa il dibattito sull'urbanistica contemporanea: può un'esperienza che non raggiunge una piena istituzionalizzazione, e che può essere letta come un fallimento operativo, contribuire a generare comunque un immaginario del fare città? In altre parole, quali effetti producono le traiettorie interrotte o sospese sul modo in cui la città viene pen-

sata, discussa e governata, anche quando gli esiti materiali restano parziali?

Sullo sfondo: fare città tra conflitto e cooperazione, tra terzo settore e istituzioni

La crisi del paradigma urbanistico novecentesco ha progressivamente aperto il campo a pratiche che riconfigurano la separazione tra pianificazione istituzionale e iniziativa civica (Balducci, 1991; Cognetti, 2016). Se la città moderna è stata a lungo costruita attraverso grandi progetti, apparati tecnico-amministrativi centralizzati e strumenti di *governance top-down*, a partire dagli anni Sessanta e Settanta emergono pratiche urbane che rivendicano il diritto di abitare, usare e trasformare la città anche al di fuori dei canali istituzionali tradizionali (Secchi, 2005; Lanzani, Pasqui, 2011; Renzoni, 2014; De Carlo, 2018; Lanzani, 2024). In questo quadro, il progetto urbano diventa terreno di azione condivisa, conflitto e sperimentazione, coinvolgendo non solo abitanti e soggetti del terzo settore, ma anche progettisti e ricercatori che operano ai margini dei dispositivi ufficiali della pianificazione (Laino, 2012; Perrone, 2016; Ranzini, 2018).

Il rapporto tra istituzioni pubbliche e terzo settore nel progetto della città è stato interpretato attraverso approcci che oscillano tra cooperazione e conflitto, integrazione e autonomia: un campo di interazione in cui ruoli, aspettative e linguaggi si trasformano nel tempo (Cellamare, 2008; Ostanel, 2017; Caruso, 2020). Alle spalle di questa trasformazione si colloca una crescente istanza di giustizia sociale che ha ridefinito la rigenerazione urbana come politica multidimensionale, nella quale questioni spaziali, sociali, economiche e culturali risultano intrecciate (Paba, 1998). Come osserva Lanzani (2024), la rigenerazione oggi si presenta come un campo sfocato e plurale, in cui coesistono istanze redistributive, pratiche collaborative, logiche di valorizzazione e nuove forme di governance urbana.

La rivendicazione del diritto alla città contribuisce a costruire la matrice teorica di questa trasformazione (Lefebvre, 1968): la città non come infrastruttura amministrata dall'alto, ma come spazio di produzione collettiva e appropriazione politica. È in questa genealogia che si collocano il *guerrilla urbanism*, pratiche non autorizzate di trasformazione temporanea dello spazio pubblico condotte al di fuori dei canali istituzionali (Hou, 2010), e il *tactical urbanism*, interventi leggeri, reversibili e *low-cost* che testano configurazioni spaziali come anticamera di trasformazioni più strutturate (Lydon e Garcia, 2015; Talen, 2015). Queste pratiche non si limitano a una funzione oppositiva: agiscono come dispositivi di esplorazione urbana, capaci di anticipare usi e bisogni che i dispositivi istituzionali faticano a riconoscere e di incidere sul modo in cui la città viene percepita, narrata e governata (Iveson, 2013).

Nelle tradizioni dell'urbanistica dal basso, queste pratiche prendono avvio da una fase ex-

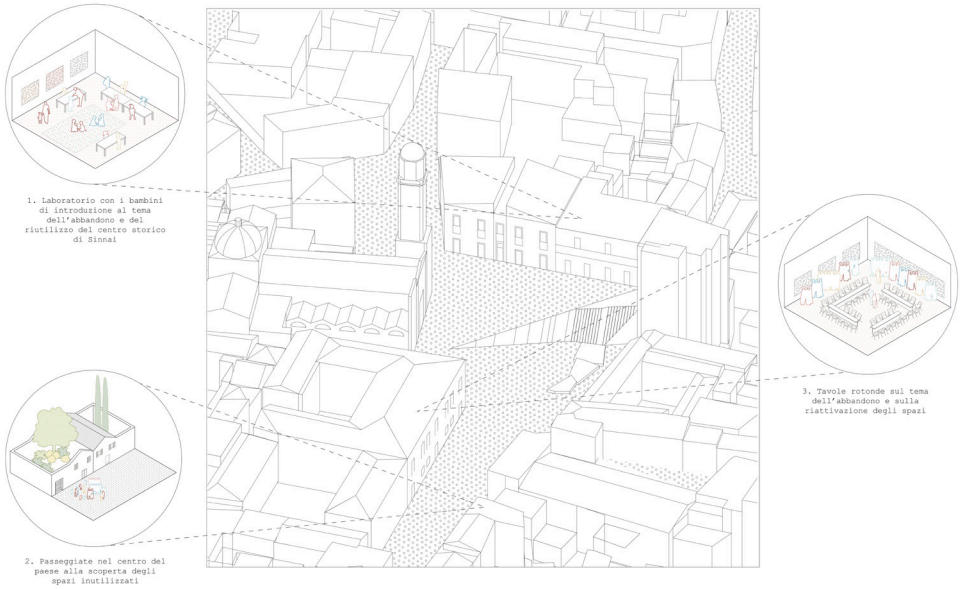
tra-istituzionale in cui la proposta progettuale, l'autofinanziamento e la sperimentazione informale producono un effetto politico: rendono visibili problemi e bisogni che faticano a trovare rappresentazione nei circuiti istituzionali (Davidoff, 1965; Goodman, 1971). Tale fase può essere riletta come momento di ascolto della città: Secchi (1996) propone di concepirlo come immersione nei luoghi e nei vissuti quotidiani, sottolineando come il progetto emerga progressivamente dall'esperienza diretta. In questa prospettiva, molte pratiche del terzo settore operano come forme di urbanistica sul campo, producendo saperi territoriali che sfuggono alle rappresentazioni istituzionali consolidate.

Emerge come queste pratiche assumano una posizione ambivalente nel rapportarsi con le istituzioni: introducono forme di resistenza alle rigidità amministrative ma possono aprire spazi di interlocuzione e influenzare le culture operative della pianificazione pubblica. In questo senso, iniziative nate ai margini dei dispositivi ufficiali riescono a produrre effetti socio-spaziali rilevanti anche senza riconoscimento formale, nell'emergere di coalizioni, nella riformulazione di istanze urbane o nella costruzione di nuove possibilità di azione (Swyngedouw, 2014; Albano, Mela, Saporito, 2020).

In molti casi, le pratiche dal basso entrano in una fase di collaborazione con le istituzioni, dando luogo a forme di co-produzione e *governance* condivisa. Tale paradigma è intrinsecamente ambivalente: può funzionare come *empowerment* o come risorsa per i governi locali, a seconda delle asimmetrie di potere e dei dispositivi di istituzionalizzazione (Friedmann, 1987).

Resta tuttavia aperta la questione di cosa effettivamente produca la collaborazione tra istituzioni e soggetti civici (Voorberg, Bekkers, Tummers, 2015), così come il passaggio tra partecipazione e co-produzione (Bragaglia et al., 2024). In questa prospettiva, viene messa in discussione una concezione strumentale dell'efficacia come conformità tra obiettivi ed esiti, avanzando l'ipotesi che i limiti della pianificazione siano più di natura politica che tecnica (Balducci, 1991). A questo si aggiunge che anche quando le ambizioni partecipative non si traducono in procedure consolidate, esse producono effetti sulle culture operative degli enti, apprendimenti, nuove routine, trasformazioni nei linguaggi (Bisschops et al., 2023), seppur con il rischio che, nel processo di istituzionalizzazione, le iniziative perdano il loro potenziale innovativo (Druijff e Kaika, 2021).

La crescente istituzionalizzazione del *tactical urbanism* ha evidenziato il rischio di cooptazione e depoliticizzazione delle pratiche originariamente *insurgent*, soprattutto quando vengono incorporate nelle logiche neoliberali della rigenerazione urbana e del *place-making* creativo (Hou, 2020; Mould, 2014; Granata, 2021). Allo stesso tempo, pratiche informali possono operare in uno spazio intermedio, mettendo in



Il processo INNOIMMOI a Sinnai (CA)
Fonte: IMMOI, 2017
Fig. 1

scena configurazioni alternative del rapporto tra cittadini e istituzioni attraverso micro-interventi e dispositivi reversibili (Thorpe, 2023). Il valore delle pratiche urbane dal basso non risiede esclusivamente nella capacità di produrre esiti materiali consolidati (Moccia, De Leo, 2003). Anche processi incompiuti o apparentemente fallimentari possono lasciare tracce: apprendimenti, nuove reti, repertori di azione e immaginari alternativi del fare città. Il fallimento operativo può rendere visibili i limiti strutturali dell'azione pubblica e preparare il terreno a successive rielaborazioni. Il concetto di immaginario urbano, come insieme di costrutti collettivi di futuri desiderabili che orientano pratiche e politiche anche quando non sono esplicitamente codificati (Jasanoff e Kim, 2015; Lindner e Meissner, 2018), permette di leggere questi effetti residui: le pratiche dal basso producono repertori di visioni, lessici e scenari che rimangono disponibili per future finestre di opportunità, anche quando la traduzione in politiche strutturate non avviene.

È all'interno di questo quadro teorico, attraversato da conflitto, cooperazione, sperimentazione e processi incompiuti, che si colloca la rilettura del caso di INNOIMMOI. Il caso viene interpretato come esperienza situata e processuale, utile per osservare tre dinamiche specifiche: le soglie operative legate a tempi, responsabilità e continuità politico-amministrativa, che possono rallentare o interrompere la traiettoria di un'iniziativa quando entra in relazione con l'istituzione; i processi di apprendimento istituzionale che si producono anche in assenza di esiti materiali permanenti; e la





Fare città, tra conflitto e cooperazione. Il parcheggio e il giardino inutilizzati tra un cluster di dotazioni pubbliche
Fonte: Cesare Cappai per IMMOI, 2019
Fig. 2-3

formazione di riserve di progetto, intese come reti, pratiche, lessici e scenari condivisi che sedimentano oltre la chiusura formale dell'esperienza.

Un approccio metodologico, due posture di osservazione: dalla ricerca-azione alla rilettura del caso

Il contributo assume il caso di INNOIMMOI come studio di caso singolo a orientamento qualitativo (Flyvbjerg, 2006; Stake, 1995), sviluppato attraverso un approccio di ricerca-azione e successivamente riletto in chiave retrospettiva (Saija, 2016). L'interesse della ricerca non riguarda la valutazione dell'efficacia del progetto, ma le condizioni attraverso cui un processo di co-produzione entra in relazione con l'amministrazione pubblica e incontra soglie operative, politiche e organizzative che ne favoriscono o interrompono la continuità.

L'impostazione metodologica deriva dalla natura stessa del processo studiato (Inti, Cantaluppi, Persichino, 2014). INNOIMMOI nasce infatti come iniziativa autonoma promossa da progettisti, ricercatori ed educatori interessati a esplorare nuove possibilità d'uso del patrimonio pubblico locale, a partire dagli spazi scolastici e dalle loro prossimità. In questo senso, l'assenza di mandato costituisce una specifica postura metodologica: consente ascolto, esplorazione e costruzione di immaginari difficilmente praticabili entro quadri amministrativi rigidamente definiti, ma espone il processo a condizioni di fragilità e dipendenza da relazioni contingenti (Granata, 2008; Laino, 2012).

La ricerca si basa su una pluralità di fonti co-

Struttura del processo INNOIMMOI per fasi, mandato, attori e attività
Tab. 1

struite nel corso del processo – osservazione partecipante, sopralluoghi, incontri con soggetti locali, documentazione progettuale e fonti amministrative – a cui si aggiunge una rilettura ex post attraverso un'intervista semi-strutturata all'attuale vicesindaca del Comune di Sinnai.

Gli autori non assumono una posizione esterna rispetto al caso studiato, ma partecipano direttamente all'attivazione e allo sviluppo del processo. Il posizionamento dei ricercatori è quindi situato e riflessivo: la conoscenza prodotta emerge dall'interazione continua tra pratiche progettuali, confronto con i soggetti locali e riflessione critica sulle condizioni operative dell'esperienza (Viganò, 2010; Decandia, 2011).

INNOIMMOI è stata condotta da un gruppo multidisciplinare composto da architetti, urbanisti, studiosi di scienze politiche e agronomi operanti in forma associata. Questa composizione riflette una scelta metodologica precisa: leggere spazio fisico e dinamiche sociali come dimensioni intrecciate di un unico campo d'azione.

Il processo si articola in tre fasi distinte per natura del mandato, attori coinvolti e attività prodotte: una prima fase autonoma, una seconda costruita attraverso collaborazioni informali con scuole e biblioteca e una terza sostenuta da un finanziamento comunale. La traiettoria non segue però una progressiva normalizzazione: il mandato arriva a posteriori, quando il gruppo ha già prodotto conoscenza territoriale, attivato reti e sperimentato dispositivi di coinvolgimento.

Nella prima fase, l'assenza di mandato costituisce una specifica postura metodologica, che consente ascolto ed esplorazione senza vincoli di committenza; nella seconda, scuole e biblioteca introducono una prima forma di legittimazione pubblica; nella terza, il finanziamento comunale porta con sé responsabilità operative, tempi definiti e interlocutori istituzionali, facendo emergere le stesse soglie critiche che riappariranno nell'intervista retrospettiva.

La prossimità del gruppo di ricerca al campo richiede inoltre una gestione riflessiva del posizionamento dei ricercatori e delle asimmetrie prodotte dalla condizione di *insider* (Reason & Bradbury, 2008; Bragaglia et al., 2024). Questo rischio viene affrontato sia attraverso la costruzione del caso studio come dispositivo analitico, sia mediante l'introduzione dell'intervista alla vicesindaca come prospettiva istituzionale esterna al gruppo, utile a far emergere frizioni, limiti e discontinuità difficilmente osservabili dall'interno (Trundle et al., 2025). A distanza di anni dalle fasi più intense del processo, il contributo introduce un'intervista retrospettiva semi-strutturata con la vicesindaca come strumento di rilettura nel tempo lungo. La sua posizione, attraversando tre fasi amministrative differenti, consente di osservare lo scarto tra il momento di apertura del progetto e quello successivo, segnato dalla riconfigurazione di priorità e continuità istituzionali.

Fase	Mandato	Attori principali	Attività
Fase 1 – Conoscenza autonoma	Assente – nessun incarico formale	IMMOI (associazione culturale, gruppo di lavoro interdisciplinare) Composizione: Architetta/o (2), architetti-urbanisti (2), ingegnere, geometra, politologa, agronomo	Mappatura degli spazi inutilizzati e sottoutilizzati Mappatura delle popolazioni: questionari online, interviste semi-strutturate, incontri pubblici con associazioni, gruppi di cittadini e attività imprenditoriali locali
Fase 2 – Attivazione del dialogo con soggetti istituzionali	Parziale – accordi informali di collaborazione con istituzioni educative e culturali	IMMOI + scuole + biblioteca comunale + associazioni locali	Laboratori scolastici ed extrascolastici (Oltre il recinto) Tavole rotonde e eventi di progettazione partecipata (S,M,L,XL)
Fase 3 – Uso temporaneo e co-design con abitanti, terzo settore e istituzioni locali	Formale – bando vinto, finanziamento del Comune di Sinnai	IMMOI + Comune di Sinnai + scuole + biblioteca comunale + associazioni locali	Contest e mostra fotografica su spazi inutilizzati (Istantanea) Tavole rotonde tematiche con le associazioni e gli abitanti (Indovina chi?) Scelta partecipata dello spazio da riattivare (Instant city) Riuso temporaneo nella forma dell'evento (Giardino in movimento) Costruzione del palinsesto di attività (Ita feus?) Prosecuzione del processo di co-progettazione (Pop Up Urbanism, Piccu e palia)

L'intervista non viene utilizzata come verifica degli esiti del progetto, ma come dispositivo interpretativo utile a comprendere cosa resta di un processo che non si sedimenta in una politica o in un'opera: apprendimenti, memorie operative e reti che persistono o si disperdono nel tempo (Flick, 2014). La traccia è stata organizzata attorno a quattro temi, quattro prospettive attraverso le quali delineare alcuni risultati empirici dell'impatto sull'immaginario locale del processo studiato: valutazione istituzionale dell'esperienza, continuità amministrativa, collaborazione tra ente locale e terzo settore e future finestre di opportunità.

Oltre che ricostruire cronologicamente il caso, il contributo interroga le tracce lasciate da un processo incompiuto e il modo in cui pratiche temporanee e parzialmente istituzionalizzate continuano a incidere sulle culture operative dell'amministrazione e sulle modalità di concepire lo spazio pubblico. In questa prospettiva, anche la mancata continuità amministrativa assume rilevanza analitica, rendendo visibili limiti strutturali e possibilità latenti dell'azione pubblica (Inti, 2019).

L'analisi dei materiali è stata condotta attraverso una lettura tematica orientata a identificare le soglie critiche del processo – tempi, responsabilità, continuità politico-amministrativa, risorse e capacità organizzative – e

La mappatura e la tassonomia degli spazi inutilizzati e sottoutilizzati di Sinnai
Fonte: IMMOI, 2016
Fig. 4

le forme di sedimentazione dell'esperienza. A partire da questa lettura, il contributo elabora la categoria di riserve di progetto: reti, apprendimenti, prove d'uso e alleanze che rimangono disponibili anche quando la stabilizzazione formale non avviene.

In questa prospettiva, il progetto urbano è assunto non solo come produzione di trasformazioni materiali, ma come processo relazionale e situato, capace di generare effetti indiretti e duraturi sulle culture operative dell'amministrazione e sulle modalità di concepire lo spazio pubblico (Li Destri Nicosia, 2018). INNOIMMOI viene quindi interpretato non come modello di buona pratica, ma come caso utile a osservare come iniziative temporanee e ibride possano lasciare alcuni effetti empirici di natura anche implicita: un'integrazione nel lessico politico e associativo, memorie operative, immaginari e possibilità latenti anche in condizioni di fragilità o discontinuità amministrativa.

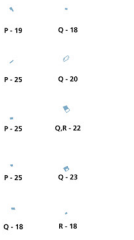
Un contesto, un processo, un caso: INNOIMMOI

Sinnai si colloca nel margine orientale dell'area metropolitana cagliaritana, in una posizione lievemente sopraelevata tra il Campidano e il versante del Sarrabus. La struttura urbana è fortemente condizionata dall'orografia, articolata in pendii e pieghe che nel tempo hanno orientato l'espansione dell'abitato. La crescita del paese, tumultuosa a partire dagli anni Sessanta, è avvenuta prevalentemente per addizione, ai margini del tessuto consolidato, di lottizzazioni residenziali autonome fondate sul valore posizionale e sulla tipologia della casa unifamiliare, senza che a questo processo corrispondesse una costruzione coerente e continua dello spazio pubblico. Ne deriva un tessuto frammentato e a bassa densità, in cui la forma urbana appare come il risultato di decisioni puntuali più che di una visione complessiva.

Il piano urbanistico ha spesso accompagnato questa espansione riducendo la complessità del suolo a una logica di indici e perimetri edificabili, e rinunciando a un progetto dello spazio aperto come infrastruttura urbana. Le centralità riconoscibili restano così le piazze delle parrocchie principali nel tessuto consolidato e i blocchi dei servizi pubblici ai suoi margini, mentre la vita collettiva si distribuisce per episodi e prossimità più che attraverso una struttura pubblica continua.

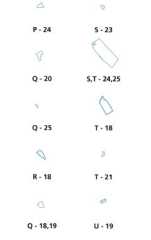
Anche il sistema degli standard urbanistici riflette questa impostazione: verde e attrezzature pubbliche, pur formalmente presenti, risultano spesso residuali rispetto al disegno delle lottizzazioni, collocate su suoli marginali o difficilmente manutenibili e raramente orientate a intercettare le pratiche quotidiane degli abitanti. La competizione con altri spazi aperti – dai giardini privati alla pineta di scala e rilevanza sovracomunale – ne riduce ulteriormente il ruolo, trasformando molte aree verdi in spazi riconoscibili ma poco abitati.

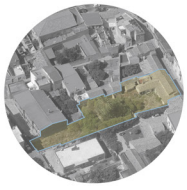

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40
A B C D E F G J K L M N O P Q R S T U V W X Y Z AA AB AC AD


P - 19
Q - 18
P - 25
Q - 20
P - 25
Q,R - 22
P - 25
Q - 23
Q - 18
R - 18


P - 26
R - 23
Q - 18
R - 25
Q,R - 15
S,T - 24,25
Q,R - 27,28
T - 21
R - 17
T - 24


O,P - 18,19
R - 19
R - 25
S,T - 16

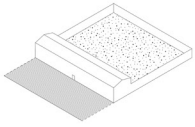

P - 24
S - 23
Q - 20
S,T - 24,25
Q - 25
T - 18
R - 18
T - 21
Q - 18,19
U - 19

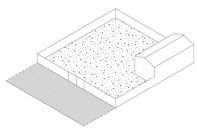


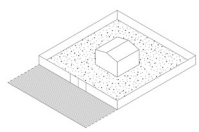


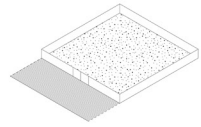


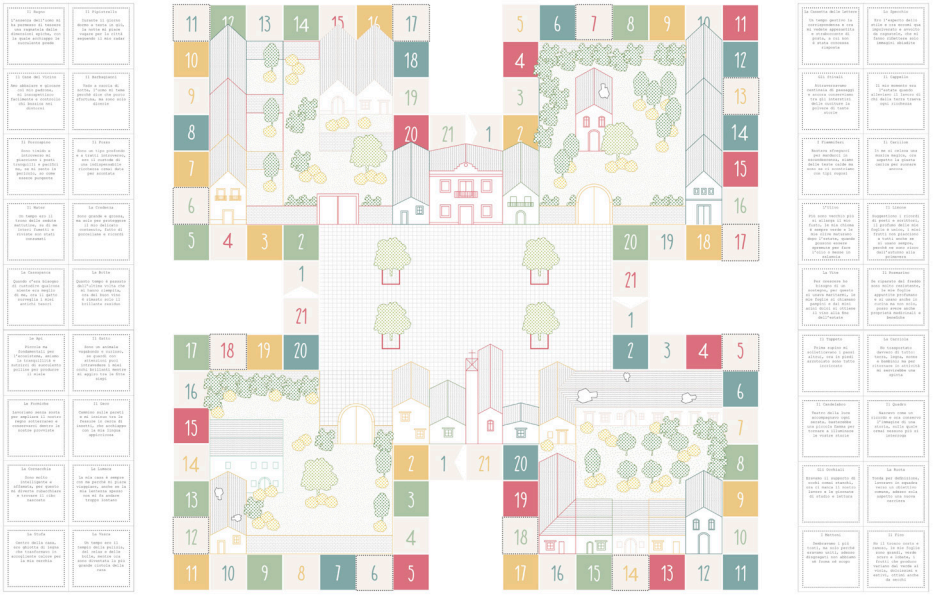












Sinnai appare così come un centro segnato dalla frammentazione dei suoli pubblici e dalla crisi di un modello urbanistico che ha delegato il disegno degli standard ai progettisti dei piani di lottizzazione senza indicare i principi di una struttura pubblica continua e relazionale. È in questa condizione di incompletezza che si concentrano, in forma latente, domande di uso, cura e riattivazione dello spazio urbano difficilmente intercettate dagli strumenti ordinari della pianificazione.

INNOIMMOI prende forma come iniziativa autonoma nel 2016, attorno a un gruppo eterogeneo di giovani progettisti e ricercatori. L'avvio non coincide con un incarico istituzionale né con un programma pubblico definito: il processo nasce come risposta situata a un vuoto di progetto e a una domanda diffusa di riattivazione del patrimonio pubblico e privato, scegliendo di abitare uno spazio di sperimentazione attraverso una pratica di ricerca-azione. Come discusso nel quadro teorico, l'assenza di mandato non viene interpretata come una mancanza da colmare, ma una postura progettuale specifica: consente ascolto, esplorazione e costruzione di un immaginario alternativo di urbanità senza un'immediata identificazione con i dispositivi istituzionali della pianificazione. In questa fase il progetto opera come forma di urbanistica esplorativa, producendo sapere territoriale situato che anticipa usi e bisogni non ancora codificati.

La prima intuizione esplorata riguarda una dinamica ricorrente nei comuni di frangia: da un lato lo svuotamento progressivo del centro storico, dall'altro una crescita per addizioni ai margini, spesso accompagnata da dotazioni pubbliche incompiute o debolmente progettate. Si avvia così una fase conoscitiva indipendente ma sistematica, che combina mappatu-

Oltre il recinto, un gioco per scoprire e riconoscere gli spazi inutilizzati del paese
Fonte: IMMOI, 2016
Fig. 5

re degli spazi inutilizzati e sottoutilizzati, questionari cartacei e digitali e interviste mirate.

Parallelamente emerge un primo campo di alleanze: la biblioteca comunale, alcune associazioni locali e, in modo particolare, la scuola, che si configura fin dalle prime fasi come infrastruttura istituzionale disponibile a entrare in relazione con il progetto.

Dal confronto con gli abitanti e con la biblioteca emerge la necessità di intercettare più direttamente bambine/i e ragazze/i. La biblioteca diventa il primo dispositivo di ingresso e la scuola il principale alleato per estendere il lavoro nel tessuto sociale. Nel marzo 2017 il processo coinvolge una classe della scuola primaria (plesso di S. Isidoro) attraverso un gioco da tavolo a squadre che integra dimensione ludica, educativa e lettura urbana. Il gioco, costruito attorno a tipologie di spazi, personaggi non umani e micro-narrazioni, consente ai bambini di produrre racconti e disegni che restituiscono percezioni e desideri sulla città, attivando un sapere urbano non esperto ma fortemente proiettivo.

Dal gioco si passa alla lettura cartografica, territorializzando quanto emerso su mappe e ortofoto. L'esperienza si estende successivamente ad altri gruppi, tra biblioteca e scuola secondaria, consolidando una pratica di urbanistica con bambine/i che amplia lo sguardo dal tessuto compatto al territorio comunale nel suo insieme. Si delinea così una prima lettura: attorno alle scuole, le lottizzazioni addizionate nel tempo hanno prodotto una latenza di spazio pubblico; al contempo, il recinto scolastico appare come una possibile presa per costruire episodi di urbanità e compensare, almeno in parte, la carenza di una trama di prossimità.

Il primo spartiacque pubblico del processo è l'evento "SMLXL", organizzato negli spazi sottoutilizzati della biblioteca, nella piazza principale del paese. "SMLXL" funziona come infrastruttura temporanea di discussione e apprendimento della città. Quattro tavoli corrispondono a quattro scale di interpretazione di Sinnai – S (vicinato), M (margine periurbano), L (territorio rurale e montano), XL (frazioni e rapporto con la città metropolitana) – e sono guidati da figure con competenze transdisciplinari.

La giornata produce un report restituito all'amministrazione comunale, anche in funzione di una candidatura a un piccolo finanziamento destinato ad attività sociali, che il progetto riformula in chiave di rigenerazione urbana. In questa fase emergono due elementi destinati a strutturare il percorso successivo: una domanda latente di partecipazione e la centralità degli spazi scolastici e delle loro prossimità come ambito praticabile di sperimentazione. Gli esiti di questa fase – mappe, racconti, desideri dei bambini, preferenze degli abitanti – costituiscono quella forma di conoscenza situata che Secchi (1996) associa all'ascolto della città: un sapere che emerge dall'esperienza diretta piuttosto che dalla codificazione istituzionale. È questa conoscenza che orienterà la





scelta dello spazio pilota nella fase successiva, costruendo una legittimazione sociale prima ancora che istituzionale.

Con l'arrivo del finanziamento e la crescita di visibilità, si apre la possibilità di selezionare uno spazio pilota e di avviare un'interlocuzione più strutturata con l'amministrazione. Nel febbraio 2018 viene lanciato un contest fotografico e si organizzano passeggiate esplorative: attraverso social, geolocalizzazioni, itinerari collettivi e una mostra pubblica delle fotografie, la mappatura degli spazi si arricchisce e diventa condivisa. Alla mostra si affiancano incontri tematici serali, che consentono di mappare soggetti locali interessati a partecipare a un futuro riuso temporaneo e di alimentare una rete potenziale di gestione e programmazione. Incrociando la tassonomia degli spazi, gli immaginari emersi dal lavoro con i bambine/i e le istanze degli abitanti, viene selezionato lo spazio inutilizzato adiacente alla scuola primaria di S. Isidoro: l'ex fattoria "S'ortu de Pautassu", area comunale destinata dal piano urbanistico a zona S1 (standard per istruzione). Lo spazio conserva vegetazione e impianto agricolo e presenta una morfologia per livelli con un forte potenziale d'uso come giardino di cerniera tra più quartieri del paese. La scuola primaria, collocata al limite tra urbanizzato e campagna, risulta tuttavia isolata dal mancato completamento delle dotazioni: spazi esterni poco manutenuti, attrezzature sportive poco utilizzabili, un cortile asfaltato poco frequentato.

La selezione partecipata dello spazio rappresenta il passaggio da consultazione a co-progettazione: i soggetti civici non vengono semplicemente informati, ma orientano attivamente la scelta dell'oggetto dell'intervento. È anche il momento in cui il processo costruisce la sua legittimazione sociale che, come emergerà nell'intervista, renderà credibile la successiva richiesta di riconoscimento istituzionale.

Dall'ex fattoria S'Ortu de Pautassu, ad uno spazio a standard inutilizzato, fino al Giardino in movimento

Fonte: Matteo Urpi per IMMOI, 2018
Fig. 6-7

Intervistando insegnanti e dirigente emerge sia il desiderio verso l'uso di uno spazio esterno, recintato e prossimo, utilizzabile per la didattica all'aperto, sia preoccupazioni legate alla sicurezza. Queste istanze vengono affrontate attraverso giornate di sperimentazione, che danno forma al "Giardino in Movimento". Il Comune predispone un partenariato con IMMOI e concede lo spazio per sperimentazioni di riuso temporaneo; una prima giornata pubblica, nel settembre 2018, attiva per l'occasione il giardino e il parcheggio antistante con attività proposte da associazioni, soggetti locali e abitanti del quartiere.

Il processo entra nella fase di massima intensità. Da un lato si consolidano usi, alleanze e pratiche; dall'altro emergono frizioni operative legate a responsabilità, sicurezza, manutenzione, compatibilità tra tempi scolastici e attività extrascolastiche e coordinamento tra soggetti con logiche e linguaggi differenti. Le frizioni non assumono la forma di un conflitto esplicito, ma si manifestano come uno scarto costante tra ciò che è possibile immaginare e ciò che è formalmente autorizzabile. Queste frizioni sono le soglie operative che la domanda di ricerca mette a fuoco: non ostacoli contingenti, ma vincoli strutturali che emergono ogni volta che una sperimentazione sociale cerca di stabilizzarsi attraverso dispositivi istituzionali.

Vengono attivati ulteriori dispositivi di coinvolgimento e progetto. Con il gioco "Instant City" si raccolgono domande d'uso e scenari, che confermano richieste di spazi ludico-sportivi e pratiche legate all'orticoltura e alla didattica ambientale. In aprile, si realizza il workshop "Pop Up Urbanism", in collaborazione con la Facoltà di Architettura di Cagliari e associazioni locali: attraverso interventi di urbanistica tattica e segni grafici al suolo, il parcheggio sottoutilizzato ai piedi della scuola viene sperimentato come spazio di ingresso al giardino, che integra la funzione di sosta carrabile e attività sportive e ludiche. In maggio, con "Piccu e palia", l'attenzione si concentra sul giardino in sé: sfalci selettivi, potature, piantumazioni, e un uso più intenso dello spazio come estensione della didattica, sostenuto da questionari e interviste al corpo docente.

Questa fase coincide anche con il tentativo di costruire una traiettoria più strutturata, attraverso la partecipazione a bandi e la costruzione di progettualità in rete: PSR 2014–2020 (misura 16.9.1) con capofila il Comune, PON (Asse I FSE) con capofila gli istituti comprensivi, e cambiaMENTI, programma regionale orientato alla rigenerazione con collaborazione pubblico-privato. La sperimentazione temporanea dimostra una chiara fattibilità sociale; tuttavia, proprio nel momento in cui si apre la possibilità di stabilizzazione, aumentano i vincoli amministrativi, la dipendenza da continuità istituzionali e dalla ricerca di finanziamenti esterni.

Il processo subisce una brusca discontinuità a seguito del cambio amministrativo e del cambio di dirigenza scolastica. Vengono meno il so-



stegno politico-tecnico, la capacità di presidio procedurale e la continuità dell'alleanza con la scuola. Nonostante alcuni bandi risultino vinti o in fase avanzata, la macchina attuativa si inceppa: i PON non vengono portati avanti; il PSR, pur in avanzamento, non viene recepito; le progettualità che avrebbero potuto stabilizzare gli usi sperimentati restano sospese o decadono. La conseguenza è il permanere dello stato di inutilizzo dello spazio e l'arresto della traiettoria verso una politica strutturata di rigenerazione.

Lo stallo rende evidente un limite sistemico: la difficoltà di allineare temporalità della sperimentazione sociale e tempi della procedura amministrativa, la fragilità dei processi che dipendono da persone-chiave e l'assenza di dispositivi capaci di garantire durata alle sperimentazioni riconosciute pubblicamente.

Del "Giardino in Movimento" rimane innanzitutto un lascito immateriale. Ora compare nelle geografie georeferenziate (su Google Maps come Orto di Pautasso), ma lo spazio non subisce trasformazioni strutturali; resistono alcune attività curricolari legate alla relazione con la vegetazione e all'educazione ambientale, ma faticano a oltrepassare il recinto scolastico e a consolidare la scuola come presidio culturale di quartiere esteso. Permangono tuttavia usi informali: ragazzi del quartiere recuperano materiali degli attrezzamenti temporanei e producono nuovi segni e micro-dispositivi coerenti con i propri bisogni, che cambiano e si rinnovano nel tempo, rielaborando la dimensione modulare scelta nel corso del progetto.

Ex post, INNOIMMOI lascia reti attivate, competenze diffuse e una capacità condivisa di lettura e discussione dello spazio pubblico. Rimangono inoltre riserve di progetto: scenari, alleanze e progettualità già testate che po-

Ortofoto del Giardino in movimento e della sperimentazione tattica nel parcheggio al suo ingresso
Fonte: IMMOI, 2019
Fig. 8

trebbero essere riattivate. In questo senso, il caso mostra come il fallimento attuativo non cancelli l'immaginario prodotto, ma lo sposti su un piano carsico, pronto a riemergere. Si ritrova anche in forma di riferimenti diretti da parte di abitanti e associazioni, nell'ambito di altre progettualità di "rigenerazione partecipata" attualmente in corso, che evocano un bagaglio empirico che continua a permanere, seppur con alleanze alternative. È a partire da questa condizione che il capitolo successivo introduce l'intervista, come strumento per rileggere il percorso dal punto di vista istituzionale e interrogare ciò che resta quando un processo non si traduce in politiche strutturate ma può lasciare tracce nel modo di pensare e praticare il progetto della città.

Traiettorie future, lasciti e progettualità nel cassetto: un'intervista tra tre tempi amministrativi

A distanza di anni dalle fasi più intense del processo, la rilettura di INNOIMMOI è stata affidata a uno strumento interpretativo specifico: un'intervista retrospettiva semi-strutturata condotta con Katiuscia Concas, che ha ricoperto il ruolo di vicesindaca in due mandati amministrativi distinti, intervallati da un mandato come consigliere all'opposizione. La sua posizione a cavallo tra due fasi della vita politica del comune – quella in cui il progetto ha trovato interlocuzione istituzionale e quella successiva, in cui la continuità è venuta meno – la rende una testimone privilegiata di un doppio sguardo: quello di chi ha accompagnato l'esperienza dall'interno dell'amministrazione e quello di chi, a distanza, ne valuta le tracce e le possibilità future.

L'intervista si è svolta in forma di conversazione aperta, a partire da una traccia tematica che orientava senza vincolare la narrazione. Il materiale raccolto è stato riorganizzato attorno a quattro assi interpretativi, qui presentati in sequenza: la valutazione complessiva dell'esperienza dal punto di vista istituzionale; la questione della discontinuità tra amministrazioni e della trasmissione dell'eredità del progetto; le condizioni strutturali che rendono fragile o possibile la relazione tra ente locale e iniziative civiche; le progettualità aperte e le finestre di opportunità future.

Il primo elemento che emerge dalla conversazione è la valutazione positiva del processo da parte dell'interlocutrice. INNOIMMOI viene descritta come un'esperienza nuova, capace di aprire uno sguardo diverso sul territorio e sul modo in cui l'amministrazione può relazionarsi con soggetti civici. Questa valutazione non è però neutra: è esplicitamente legata alla dimensione soggettiva dell'ascolto e della passione individuale. L'interlocutrice sottolinea infatti come il proprio coinvolgimento fosse alimentato non da una postura istituzionale già definita, ma da un interesse personale verso modalità di lavoro fondate sulla visione e sull'ascolto.

Questo elemento rende visibile una prima tensione strutturale: la capacità dell'istituzione





di accogliere e accompagnare iniziative ibride dipende in misura significativa dalla presenza di figure politiche motivate, capaci di costruire legittimazione interna per processi non standardizzati e di reperire risorse anche entro i vincoli ordinari del bilancio comunale. Quando però questa motivazione individuale non si traduce in procedure o dispositivi condivisi, la continuità del processo rimane fragile e legata alle persone più che all'organizzazione.

Il secondo asse riguarda la trasmissione dell'esperienza tra le due amministrazioni. Su questo punto, la risposta dell'interlocutrice è netta: non c'è stato un passaggio di consegne. Gli strumenti prodotti nel corso del processo, tra cui un protocollo d'intesa costruito attraverso un lungo lavoro di mediazione, non sono stati trasmessi né riconosciuti come patrimonio da preservare. Nessuno ha ripreso i fili del progetto nei cinque anni successivi.

Questa discontinuità non viene attribuita a una scelta deliberata di rottura, ma all'assenza di dispositivi capaci di rendere visibile e trasferibile il lavoro prodotto. Il protocollo d'intesa, che avrebbe potuto funzionare come strumento di continuità istituzionale tra ente locale e terzo settore, è rimasto esterno alle pratiche operative dell'organizzazione. Anche quando i processi partecipativi producono strumenti formali, questi faticano a sedimentarsi se non sono sostenuti da figure interne che ne garantiscano la trasmissione (Bisschops et al., 2023). Il caso di Sinnai conferma questa dinamica: lo strumento esisteva, ma in assenza di un presidio istituzionale è rimasto inattivo.

Ciò che si interrompe con il cambio di amministrazione non è quindi solo il progetto, ma la memoria operativa dell'esperienza. Le riserve di progetto, reti, lessici e pratiche, non scompaiono, ma sembrano diluirsi: rimangono nelle persone che le hanno costruite più che nell'istituzione che le ha attraversate.

Il terzo asse riguarda le condizioni che rendono strutturalmente difficile la relazione tra ente locale e iniziative civiche di rigenerazione. Dall'intervista emergono tre ordini di vincoli intrecciati.

Il primo è economico: il bilancio comunale è sottoposto a una pressione costante e il finanziamento di processi sperimentali richiede la costruzione di margini fiscali interni, quel "cuscinetto" di avanzo di amministrazione che consente di partecipare ai bandi e sostenere piccoli interventi. Questa pratica evidenzia però la difficoltà di trasformare una gestione prudente delle risorse in una continuità progettuale di lungo periodo.

Il secondo vincolo riguarda le competenze e

Il giardino e il parcheggio, tra fallimento e ritorno al punto di partenza

Fonte: Valentina Rossella Zucca per IMMOI, 2026
Fig. 9-10

l'organizzazione amministrativa. L'interlocutrice descrive una distanza tra la delega ai lavori pubblici, percepita come prevalentemente tecnica, e le pratiche di ascolto e visione necessarie a sostenere processi come INNOIMMOI. Il problema non è l'assenza di competenze, ma il fatto che le figure sensibili alla co-progettazione non coincidano sempre con quelle che detengono il potere decisionale sullo spazio pubblico. Il rischio dell'istituzionalizzazione è proprio questo: che le energie innovative vengano assorbite da strutture che faticano a valorizzarle (Druijff e Kaika, 2021).

Il terzo vincolo è temporale. I ritmi dell'amministrazione, tra bandi, procedure di gara e mandati politici, risultano spesso dissonanti rispetto ai tempi necessari alla costruzione di fiducia, relazioni e immaginari condivisi. Il finanziamento per piazza Sant'Isidoro, ottenuto con tempi attuativi stringenti, è emblematico: una finestra di opportunità che si apre quando il tempo per costruire una risposta partecipata è già in partenza parzialmente compresso.

Il quarto asse è quello più proiettivo e forse il più rilevante rispetto alla categoria delle riserve di progetto. Nonostante la discontinuità descritta, l'intervista restituisce infatti un quadro in cui alcune tracce di INNOIMMOI continuano a riemergere nelle scelte in corso, non come eredità formale ma come sedimentazione di un immaginario condiviso.

La questione della rigenerazione di piazza Sant'Isidoro emerge in questo senso come una finestra di opportunità ancora aperta: la disponibilità di finanziamenti crea le condizioni per un possibile processo partecipato. L'invito rivolto al gruppo a rientrare nel processo descrive un meccanismo di riattivazione delle riserve di progetto costruite da INNOIMMOI, in particolare delle relazioni di fiducia sedimentate tra il gruppo e le istituzioni.

La rilettura dell'esperienza attraverso la prospettiva istituzionale restituisce un quadro in cui fallimento operativo e produzione di effetti non coincidono. INNOIMMOI non si è tradotta in politiche strutturate né in strumenti istituzionali stabili: il protocollo d'intesa non è stato trasmesso e il processo di co-progettazione non ha trovato continuità nella fase amministrativa successiva. Guardando agli esiti formali, l'esperienza può quindi essere letta come incompleta.

Eppure, l'intervista mostra che qualcosa resta: una disponibilità a riattivare la collaborazione, un immaginario dello spazio pubblico fondato su partecipazione e riappropriazione collettiva, e alcune finestre di opportunità, come piazza Sant'Isidoro e il nuovo PUC, che potrebbero riaprire il processo. Questi elementi sono coerenti con quanto la letteratura sull'apprendimento istituzionale descrive come effetti indiretti e differiti dei processi partecipativi, capaci di incidere su sensibilità, linguaggi e reti anche in assenza di riforme strutturali (Bisschops et al., 2023; Druijff & Kaika, 2021). Sono inoltre coerenti con la nozione di immaginario urbano, come costruzione collettiva che sopravvive alla chiusura formale del processo che l'ha genera-

ta (Jasanoff & Kim, 2015; Lindner & Meissner, 2018).

Ciò che non sopravvive è invece la dimensione istituzionale del processo: strumenti, procedure e responsabilità condivise. Il caso mostra così come le iniziative dal basso producano risorse cognitive e relazionali che le istituzioni faticano a incorporare stabilmente nelle proprie routine. In assenza di dispositivi di trasmissione e presidio istituzionale, queste risorse rimangono latenti: disponibili, ma non garantite (Albano, Mela, Saporito, 2020).

Questa interpretazione richiede tuttavia alcune cautele. L'intervista restituisce una prospettiva necessariamente parziale sulla vita interna dell'amministrazione e, per il suo carattere retrospettivo e narrativo, espone il materiale ai rischi della memoria selettiva. Il suo interesse non risiede quindi nella ricostruzione esaustiva del processo, ma nella possibilità di osservare come alcune tracce dell'esperienza continuino a essere lette, ricordate e riattivate nel tempo.

Una poltrona per due. Fare urbanistica attraverso il conflitto generativo

L'esperienza di INNOIMMOI consente di riportare il tema del rapporto tra terzo settore e istituzioni dal livello delle categorie generali a quello delle condizioni concrete del fare città. Il caso mostra infatti che ciò che viene spesso descritto come oscillazione tra cooperazione e conflitto non è un tratto contingente, ma una dinamica che si produce nel lavoro quotidiano di traduzione tra mondi: visioni e vincoli, desideri e autorizzazioni, sperimentazioni e responsabilità. In questo senso, INNOIMMOI rende leggibile la dimensione materiale della governance: non solo risorse economiche, ma regimi di accesso, manutenzione, sicurezza, continuità dei ruoli e capacità amministrativa di sostenere nel tempo processi non standard.

Un primo risultato interpretativo riguarda la natura della sperimentazione. INNOIMMOI evidenzia come gli usi temporanei e i dispositivi tattici non operino soltanto come anticipazioni di progetto, ma come strumenti di conoscenza e di costruzione di legittimità. La sperimentazione produce prova pubblica, mobilita attori, rende visibili bisogni e potenzialità che prima restavano dispersi. Tuttavia, proprio quando un processo di questo tipo tenta un salto verso la stabilizzazione, emergono soglie che non possono essere trattate come meri dettagli tecnici: definire chi risponde dello spazio, chi garantisce manutenzione e sicurezza, quali procedure e quali tempi rendono possibile l'uso condiviso. Il caso suggerisce che la questione non sia solo 'fare di più', ma costruire dispositivi di durata capaci di tenere insieme la flessibilità dell'esplorazione e la rigidità dell'istituzione.

Un secondo risultato riguarda la fragilità della continuità. La discontinuità politico-amministrativa e quella legata alle figure chiave (dirigenze scolastiche, presidi procedurali) agiscono come fattori decisivi nel determinare la

traiettoria del processo. INNOIMMOI mostra quanto i progetti ibridi siano esposti a interruzioni quando non riescono a tradursi in forme di presidio stabile: non perché manchi consenso o capacità progettuale, ma perché le istituzioni faticano a incorporare processi che richiedono coordinamento intersettoriale, tempo di cura e continuità di regia. Ciò rende evidente un punto spesso sottovalutato: la durata non è un effetto automatico dell'innovazione, ma un lavoro politico-amministrativo specifico, che riguarda anche il coordinamento interno tra parte politica e parte tecnica della macchina amministrativa.

Un terzo risultato riguarda ciò che resta oltre l'esito materiale. L'intervista alla vicesindaca evidenzia che INNOIMMOI non si trasmette come eredità amministrativa formale, né si sedimenta in una politica strutturata. Eppure, lascia tracce operative sotto forma di consapevolezze: la necessità di regia tra bilancio, urbanistica e lavori pubblici; il riconoscimento che competenza tecnica e indirizzo politico non coincidono; la percezione che lavorare con processi ibridi richiede strumenti e forme organizzative che spesso non sono già disponibili. In questo senso, il lascito non è solo nei documenti o negli spazi, ma in un modo diverso di nominare problemi e di immaginare possibilità di azione, come dimostra la volontà di attivare un processo partecipativo all'interno di una procedura classica di riqualificazione architettonica di uno spazio pubblico.

È su questo punto che la domanda guida può essere affrontata con maggiore precisione. Il caso suggerisce che un fallimento attuativo non coincide con assenza di effetti: può produrre un immaginario del fare città quando genera riserve di progetto – reti attivate, prove d'uso, lessici condivisi, scenari e alleanze – che rimangono disponibili per future finestre di opportunità. L'immaginario non sostituisce la trasformazione materiale, ma costituisce una risorsa politica e progettuale: mantiene aperta la possibilità di riattivazione, spostando il senso dell'esperienza dal risultato immediato alla capacità di modificare ciò che appare praticabile.

Infine, INNOIMMOI contribuisce a chiarire anche una questione di ruolo che riguarda direttamente la figura politica e, per estensione, il ruolo dell'urbanistica. In contesti segnati dal ridimensionamento degli uffici tecnici e dal progressivo indebolimento delle competenze interne alle amministrazioni, la capacità di attrarre risorse e finanziamenti tende a concentrarsi sulla figura del politico, spesso riducendone il ruolo a quello di mediatore di risorse più che di costruttore di visione. In questo quadro, la direzione politica del progetto urbano rischia di dissolversi, sostituita da una sommatoria di occasioni e bandi non sempre inscritti in una traiettoria riconoscibile.

Il caso suggerisce invece che l'urbanista possa occupare uno spazio diverso: non solo tecnico della forma o facilitatore neutrale, ma figura

capace di guidare processi di ascolto e di progetto che sono, a tutti gli effetti, processi politici. L'urbanistica emerge qui come pratica di traduzione e di regia, in grado di tenere insieme conflitto e cooperazione, visioni e vincoli, senza neutralizzare il dissenso né delegare interamente la responsabilità della scelta alla contingenza amministrativa. È in questi spazi intermedi – tra capacità tecnica e indirizzo politico, tra esplorazione e decisione – che il progetto urbano rivela oggi una parte cruciale della propria posta in gioco.

Bibliografia

Albano R, Mela A., Saporito E. 2020. (a cura di) *La città agìta. Nuovi spazi sociali tra cultura e condivisione*, Franco Angeli, Milano

Balducci A. 1991. *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Il Mulino, Bologna.

Bisschops, S., Beunen, R., Hollemans, D. 2023. *Institutionalizing ideas about citizens' initiatives in planning: Emerging discrepancies between rhetoric and assurance*, «Land Use Policy», 124, 106425.

Bragaglia, F., Janin Rivolin, U., Berisha, E. et al. 2024. *How is urban co-production conveyed in European cities?*, «European Planning Studies», 32, 1613–1631.

Caruso, N. 2020. *Dalla rigenerazione al riuso temporaneo: pratiche di trasformazione della città contemporanea*, in Albano R, Mela A., Saporito E. (a cura di) *La città agìta. Nuovi spazi sociali tra cultura e condivisione*. Franco Angeli, Milano

Cognetti, F. 2016. *Ricerca-azione e università. Produzione di conoscenza, inclusività e diritti*. «Territorio», n.78, pp. 40-44

Cellamare, C. 2008. *Fare città. Pratiche urbana di storie e di luoghi,* Eleùthera, 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. 331–338. DOI: 10.1080/01944366508978187.

Decandia, L. 2011. *L'apprendimento come esperienza estetica. Una comunità di pratiche in azione,* Franco Angeli, Milano.

De Carlo G. 2018. *La piramide rovesciata. Architettura oltre il '68*, (a cura di Filippo De Pieri), Quodlibet, Macerata.

Druijff, A., Kaika, M. 2021. *Upscaling without innovation: taking the edge off grassroot initiatives with scaling-up in Amsterdam's Anthropocene forest*, «European Planning Studies», 29(12), 2184–2208.

Flick, U. 2014. *An Introduction to Qualitative Research*, 5a ed., SAGE, London.

Flyvbjerg, B. 2006. *Five Misunderstandings About Case-Study Research*, «Qualitative Inquiry», 12(2), 219–245.

Friedmann J. 1987, *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton.

Geddes, P. (1968). *Cities in evolution: An introduction to the town planning movement and to the study of civics* (ed. or. 1915). Benn.

Goodman R. 1971, *After the planners*, Simon & Schuster, New York.

Granata, E. 2008. *Luoghi del sapere: Forme condivise di generazione della conoscenza*. «Territorio», 44, 57–65.

Granata, E. 2021. *Placemaker. Gli inventori dei luoghi che abiteremo*, Einaudi, Torino

Jasanoff, S., Kim, S.-H. (a cura di) 2015. *Dreamscapes of Modernity: Sociotechnical Imaginaries and the Fabrication of Power*, University of Chicago Press, Chicago.

Hou, J. (a cura di) 2010. *Insurgent public space: Guerrilla urbanism and the remaking of contemporary cities*. Routledge.

Hou, J. 2020. *Guerrilla urbanism: Urban design and the practices of resistance*. «Urban Design International», *25*(2), 117–125.

Inti, I., Cantaluppi, G., Persichino, M. 2014. Temporiuso. Manuale per il riuso temporaneo, Altreconomia, Milano.

Inti, I. 2019. *Pianificazione aperta. Disegnare e attivare processi di rigenerazione territoriale, in Italia,* Letteraventidue, Siracusa.

Iveson, K. 2013. *Cities within the city: Do-it-yourself urbanism and the right to the city*. «International Journal of Urban and Regional Research», *37*(3), 941–956.

Lanzani, A., Pasqui, G. 2011. *Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e città*. Franco Angeli, Milano.

Lanzani, A. 2024. *Rigenerazione urbana e territoriale al plurale. Itinerari in un campo sfocato*, Franco Angeli, Milano.

Laino G. 2012. *Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo. La partecipazione come attivazione locale*, Franco Angeli, Milano.

Lefebvre, H. 1968. *Le droit à la ville*. Anthropos.

Lindner, C., Meissner, M. (a cura di) 2018. *The Routledge Companion to Urban Imaginaries*, Routledge, London.

Li Destri Nicosia, G. 2018. *Negoziare qui-ed-ora: co-produrre conoscenza in aree fragili*. «Cambio. Rivista Sulle Trasformazioni Sociali», *8*(15), 39–47.

Lydon, M., & Garcia, A. 2015. *Tactical urbanism: Short-term action for long-term change*. Island Press.

Moccia F. D., De Leo D. 2003. *I nuovi soggetti della pianificazione. Atti della VI conferenza nazionale SIU.* Franco Angeli, Milano.

Mould, O. 2014. *Tactical urbanism: The new vernacular of the creative city*. «Geography Compass», 8(8), 529–539.

Ostanel E. 2017. *Spazi fuori dal Comune. Rigenerare, includere, innovare*. Franco Angeli, Milano.

Perrone, C. 2016. *Il 'farsi' della città. Oltre la comfort zone delle politiche pubbliche*, «Sentieri Urbani», n. 21, pp. 14-17.

Purcell M. 2008. *Recapturing democracy: Neoliberalization and the struggle for alternative urban futures*, Routledge, London–New York.

Ranzini, A. 2018. *Troppo competenti? Riflessioni sull'abilitazione delle competenze degli attori locali nei processi di rigenerazione urbana di contesti marginali*, «Tracce urbane», 2(3)

Renzoni, C. 2014. *Welfare al femminile: Associazionismo progettuale e servizi pubblici negli anni del miracolo*, «Territorio», *69*, 48–53.

Reason, P., Bradbury, H. (a cura di) 2008. *The SAGE Handbook of Action Research*, 2a ed., SAGE, London.

Saija, L. 2016. *La ricerca-azione in pianificazione territoriale e urbanistica,* Franco Angeli, Milano.

Savini F. 2023. *Maintaining autonomy: Urban degrowth and the challenge of post-capitalist futures*, «Urban Studies», vol. 60, n. 7, pp. 1231–1248.

Secchi B. 1996, *Ascoltare la città.* in *Laboratorio Prato PRG*, Alinea Editrice, Firenze.

Secchi B. 2005. *La città del ventesimo secolo*, Laterza Editore, Roma.

Simoni D., Zucca V.R. 2023. *Elogio delle vagabondə. Riappropriarsi del diritto al suolo per un patto socio-ecologico*, in M. Ranzato, B. Badiani (a cura di), *Il progetto di urbanistica tra conflitto e integrazione. Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU Dare valore ai valori in urbanistica, Brescia, 23–24 giugno 2022*, vol. 10, Planum Publisher, Società Italiana degli Urbanisti, Roma–Milano, pp. 148-153

Stake, R.E. 1995. *The Art of Case Study Research*, SAGE, Thousand Oaks.

Swyngedouw E. 2014. *Insurgent architects, radical cities and the promise of the political*, in J. Wilson, E. Swyngedouw (a cura di), *The post-political and its discontents: Spaces of depoliticisation, spectres of radical politics*, Edinburgh University Press, Edinburgh.

Talen, E. 2015. *Do-it-yourself urbanism: A history*, «Journal of Planning History», *14*(2), 135–148.

Thorpe, A. 2023. *Prefigurative infrastructure: Mobility, citizenship, and the agency of objects*, «International Journal of Urban and Regional Research», 47(2), 183–199.

Trundle, C. et al. 2025. *Beyond the Mirror: Challenging the Common Assumptions of Reflexivity in Qualitative Research*, «Qualitative Inquiry».

Viganò, P. 2010. *I territori dell'urbanistica. Il progetto come produttore di conoscenza*. Officina Edizioni, Roma.

Voorberg, W., Bekkers V. J. J. M., Tummers L. 2015. *A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey*, «Public Management Review»

Zucca V.R. 2022, *Un sasso in uno stagno: Le scuole come spazio di centralità sociale e culturale in contesti in transizione nella Sardegna meridionale*, «Archivio di studi urbani e regionali», n. 132, pp. 138–153.

Zucca V.R. 2024, *SCHOOLS [NOT] DEAD*, Unpublished PhD dissertation, Università Iuav di Venezia.

How civic claims become planning problems: civil society, institutions, and urban governance. Three urban initiative cases in Bulgaria.

Zornitsa Draganova
Institute of philosophy and sociology,
Bulgarian academy of sciences
zornitsa.draganova@ips.bas.bg
orcid.org/ 0000-0003-1478-9789

Received: January 2026 / Accepted: June 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17092

keywords
civic translation
institutional learning
urban planning
public problems
civic participation

This paper examines how civic claims acquire institutional relevance in urban planning beyond the dichotomy of conflict versus collaboration. It proposes an interpretive framework combining civic translation capacity, institutional learning capacity, and a public problems perspective to analyse how urban issues become legible within planning systems. The framework is applied to three civic initiatives in Bulgaria (Stara Zagora, Varna,

1. Introduction

Over the past decades, the relationship between civil society organisations and public institutions has become a central concern in urban studies, planning theory, and policy-oriented research. Civic initiatives, grassroots movements, and non-governmental organisations are increasingly involved in articulating claims about public space, environmental protection, mobility, heritage, and quality of urban life. At the same time, public institutions continue to hold formal authority over spatial planning, regulation, and resource allocation. Both spheres are, in different ways, expected to represent citizens and act in the public interest. Yet their interaction remains analytically unsettled.

Much of the existing literature approaches this relationship through oppositional or scalar framings: conflict vs. collaboration, confrontation vs. co-production or formal institutions versus informal civic action. While these perspectives have been productive, they tend

and Sofia) through process tracing, document analysis, and media sources. The comparison shows that planning outcomes depend less on the confrontational or cooperative character of civic action than on the interaction between the capacity to translate spatial concerns into institutionally recognisable claims and the ability of institutions to learn from and act upon them. The paper offers a transferable analytical matrix for studying civil society–institution relations in urban governance.

to reduce complex, long-term interactions to normative positions or episodic outcomes. The limitation of such dichotomies is not that they are empirically false, but that they focus analytical attention on the visible form of civic-institution interaction rather than on the processes through which civic claims become institutionally legible, retained, or transformed. Conflict and collaboration often coexist within the same trajectory, while participatory and resistant practices may be mobilised by the same actors at different moments. As a result, these oppositions frequently describe outcomes or interaction styles rather than the mechanisms through which urban public problems acquire institutional consequences.

The paper implies that a productive analytical discussion of the urban space-civil society intersection could go beyond the presence or absence of conflict and beyond the thematic content of civic demands. Urban conflicts frequently emerge not because institutions reject civic values per se, but rather because such values struggle to enter existing planning instrumental frameworks, regulatory categories, or organisational routines. Conversely, collaboration may occur without substantive transformation when civic engagement remains legible solely as temporary participation, consultation, or project-based activation of resources.

Thus, the paper proposes an interpretative matrix that focuses on two interrelated dimensions: the capacity of civic actors to translate lived (and living) spatial concerns into institutionally recognisable claims, and the capacity of institutions to learn from, adapt to, or reorganise around such claims. This interaction generally leads to responsive mechanisms that regulate whether civic issues are dismissed, temporarily accommodated, absorbed without change, or managed as sustainable planning decisions.

To deepen this analysis, the paper draws on the notion of public problems as socially constructed processes rather than pre-given issues. From this perspective, parks, streets, or public spaces may become planning objects due to the way they are being framed, narrated, contested, and stabilised through specific institutional and civic practices.

2. Theoretical rationale

Urban planning scholarship has long challenged the view of planning as a purely technical or administrative activity, emphasising instead its political and interpretive nature (Davidoff, 1965; Forester, 1999). Recent debates have increasingly focused on the conditions under which civic claims become institutionally intelligible and capable of shaping planning outcomes. This concern resonates with broader discussions of legibility and translation in governance, where social demands must be rendered recognisable within administrative, legal, and procedural frameworks in order to acquire political traction.

The relationship between institutions and civil society in urban planning can be understood as a reciprocal process in which legibility and narrative construction are mutually constitutive. Planners and officials translate diverse forms of situated knowledge into categories, maps, and procedures that can be administered and evaluated, while civic actors, experts, and political entrepreneurs frame certain conditions as public problems and marginalise others. Together, these processes shape what institutions can perceive, learn from, and act upon. This section outlines the theoretical foundations of both dimensions.

First, the notion of legibility originates most prominently in James C. Scott's analysis of how modern states simplify complex social realities in order to govern them (1998). While Scott emphasises the risks of domination and simplification, planning scholars have adapted this insight to examine how civic demands are translated into planning categories, project formats, and policy instruments that enable institutional engagement while simultaneously constraining political imagination (Hajer, 1995; Porter, 2014). Legibility thus operates as a double-edged process: it allows civic issues to enter decision-making arenas while subjecting them to institutional filtering, prioritisation, and depoliticisation.

At the same time, institutions are increasingly conceptualised as heterogeneous and dynamic rather than monolithic. Research on equity planning highlights the capacity of individual planners to adopt normative and redistributive positions within institutional settings (Krumholz, 1982). Communicative planning theory emphasises dialogue, mediation, and reflexivity in navigating conflicts between competing rationalities (Forester, 1999; Healey, 1997), while more recent work examines how planning institutions adapt through experimentation, feedback, and interaction with external actors (Balducci & Mäntysalo, 2013; Salet, 2018).

However, institutional learning remains uneven and contingent. Institutions often struggle to accommodate claims that challenge established regulatory frameworks or power relations (Porter, 2014; Watson, 2014). Civic demands may therefore be selectively recog-

nised, temporarily accommodated, or redirected into procedural formats that limit their transformative potential. Civil society-institution relations are consequently shaped by the interaction between two capacities: the ability of civic actors to translate lived spatial concerns into institutionally legible claims, and the ability of institutions to learn from and reorganise around such claims. This interaction generates outcomes ranging from durable co-production to symbolic participation or persistent conflict.

A complementary strand of scholarship conceptualises urban conflicts and claims not as responses to self-evident problems, but as processes through which public problems are constructed, stabilised, and contested. This perspective draws on John Dewey's understanding of publics as emerging around shared consequences of action rather than pre-existing social groups (Dewey, 1927). Public problems arise when individual experiences are articulated as collective concerns requiring institutional attention.

Subsequent work in sociology and policy studies has examined how problems are framed, narrated, and legitimised through discourse, expertise, and symbolic representation (Gusfield, 1981; Stone, 1989). Policy narratives link causal interpretations, moral evaluations, and proposed solutions into coherent stories capable of mobilising audiences and influencing decision-makers (Hajer, 1995). Problem construction is not only discursive but also performative, involving events, demonstrations, visual materials, and media circulation that sustain public attention over time.

In urban contexts, the construction of public problems is inseparable from space. Parks, streets, and neighbourhoods function as material anchors around which narratives, emotions, and claims coalesce. Research on urban social movements and the "right to the city" shows how spatial claims both enable the formation of publics and expose conflicts over access, representation, and authority (Purcell, 2008; Swyngedouw, 2014). These struggles often unfold through forms of agonistic planning, where conflict is not eliminated but channelled as a productive democratic force (Mouffe, 2005; Watson, 2014).

Yet public problems remain fragile achievements. They may fail to stabilise, fragment into competing frames, or be redirected into depoliticised forms such as pilot projects or temporary interventions. Media attention, institutional uptake, and organisational capacity all shape whether an issue persists as a public problem or remains an episodic civic performance. The trajectory of urban public problems therefore offers important insight into how civil society action interacts with institutional structures over time.

Building on these two strands, this paper explores how the construction of urban public problems interacts with the legibility of civic

Relational matrix for legibility and institutional learning.
Fig. 1

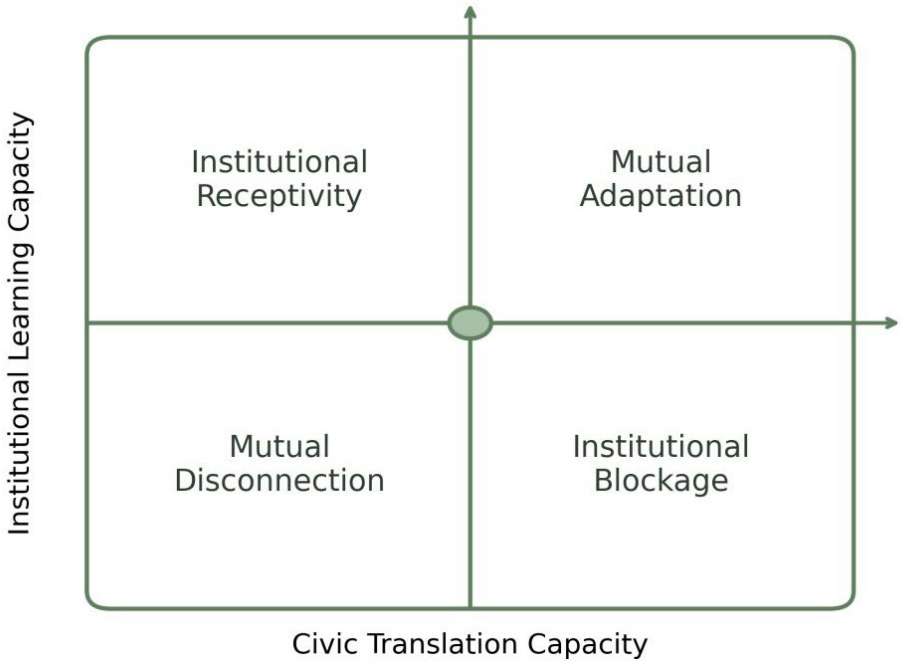
claims and the learning capacities of institutions. By tracing civic initiatives over time, it examines how issues are framed, translated, stabilised, or blocked, and how these processes shape recurring patterns of interaction between civil society and urban institutions.

3. Legibility and institutional learning: a relational matrix

Building on the preceding rationale, this paper proposes a four-quadrant matrix to analyse civil society-institution relations in urban planning. The matrix is structured around two analytically distinct but interdependent dimensions: civic translation capacity and institutional learning capacity. This analytical structure is intended as an interpretive device to identify recurring patterns in how urban public problems are articulated, processed, and stabilised over time, instead of classifying actors or cities normatively. The matrix is to be understood as an interpretive approach rather than a predictive or explanatory theory. Its purpose is not to establish deterministic causal relationships between civic action and planning outcomes, nor to classify cities, institutions, or civic actors into fixed categories. Rather, it sensitises analysis to recurring patterns through which civic claims become institutionally legible and through which institutions respond, adapt, or fail to adapt to those claims. The structure therefore operates as an analytical lens for interpreting trajectories of interaction rather than as a typology or evaluative framework.

Civic translation capacity refers to the ability of civic actors to render lived spatial concerns legible within institutional planning terms and instruments. This includes the production of narratives, documents, visualisations, and organisational forms that align experiential claims with recognisable policy categories, legal frameworks, or administrative competences (Hajer, 1995; Stone, 1989). Translation does not imply ideological alignment with institutional agendas; rather, it denotes the capacity to move between vernacular, affective, and technical registers in ways that allow claims to circulate across arenas. Scholars of social movements and planning have shown that such translation work is crucial for sustaining issues over time and preventing their marginalisation as "emotional," "local," or "non-expert" concerns (Gusfield, 1981; Purcell, 2008).

Institutional learning capacity denotes the ability of planning institutions to recognise, interpret, and reorganise around emerging civic claims. This includes not only the openness of individual planners to dialogue (Forester, 1999), but also organisational flexibility, regulatory adaptability, and the willingness to experiment with new formats of engagement (Healey, 1997; Balducci & Mäntysalo, 2013). Institutional learning is shaped by political mandates, legal constraints, and resource availability, and is often uneven across depart-



ments and governance levels (Salet, 2018). As several scholars have noted, institutions may selectively learn from civic engagement while maintaining core power structures, resulting in partial or symbolic incorporation of civic demands (Porter, 2014; Watson, 2014).

Plotted together, these dimensions could be presented as to generate four ideal-typical configurations that serve as analytical reference points:

1. Institutional receptivity. This configuration is characterised by institutions that display openness to participation, experimentation, and dialogue, while civic claims remain relatively fragmented, episodic, or weakly translated into institutionally legible forms. Institutional actors may create opportunities for engagement, consultation, or collaborative discussion, yet the absence of sustained civic translation limits the capacity of these interactions to reshape planning agendas. Participation tends to take the form of consultation, activation, or project-based involvement rather than the consolidation of durable public problems. Scholars have described similar dynamics as forms of "participation without politics," where institutional responsiveness outpaces civic problem articulation (Purcell, 2008; Swyngedouw, 2014).
2. Mutual adaptation. This configuration represents the strongest alignment between civic translation and institutional learning. Civic actors succeed in rendering public problems legible through narratives, proposals, organisational forms, and planning-relevant claims, while institutions demonstrate the capacity to interpret, retain, and act upon these inputs. The result may include negotiated planning change, durable forms

of co-production, new governance arrangements, or procedural innovation. Conflict is not necessarily absent, but it becomes productive within an agonistic framework that allows disagreement to contribute to institutional learning rather than generate stalemate (Mouffe, 2005; Watson, 2014).

3. Mutual disconnection. This configuration is characterised by weak translation and limited institutional learning. Civic concerns struggle to stabilise as public problems or to enter planning arenas in recognisable forms, while institutions remain reliant on rigid procedures, established routines, or dismissive responses to civic input. The result is often mutual frustration, low trust, and limited interaction between civic and institutional actors. Urban conflicts in this configuration may dissipate, remain localised, or become increasingly polarised without generating durable planning consequences.
4. Institutional blockage. In this configuration, civic actors succeed in constructing compelling public problems and institutionally legible claims, yet encounter institutions that are unable or unwilling to reorganise around them. Public problems may achieve visibility, mobilise support, and circulate through administrative channels, while institutional responses remain partial, delayed, or procedural. The result is often prolonged contention, repeated mobilisation, legal disputes, or cycles of engagement that fail to produce structural change. This dynamic resonates with critiques of participatory processes that absorb civic energy without substantive transformation (Scott, 1998; Porter, 2014).

These configurations are dynamic tendencies, as civic initiatives and institutions may move across quadrants over time as narratives evolve, organisational capacities shift, or political conditions change. The four configurations should be understood as heuristic reference points within a relational field rather than fixed empirical categories. Civic initiatives and institutions may occupy intermediate positions, combine characteristics associated with multiple configurations, or move between them as narratives, organisational capacities, and political conditions evolve.

4. Methodology and case selection

4.1 Analytical strategy: operationalising legibility, learning, and public problems

The empirical analysis applies the proposed relational matrix as a process-oriented interpretive framework whose aim is to trace movements across quadrants over time, as civic claims evolve and institutional responses shift.

For each case, analysis focuses on three interrelated analytical dimensions:

1. Construction of the public problem

Drawing on the public problems literature (Dewey; Gusfield; Stone; Hajer), the analysis

examines how initially localised or experiential concerns are articulated as collective urban problems. Empirical attention is paid to:

- how the issue is named ("park," "river," "public space," "quality of life");
- which values are foregrounded (ecological, social, cultural, climatic, symbolic);
- how audiences are mobilised (citizens, experts, media, institutions);
- and how the problem's scope shifts over time (from local to citywide, from cultural to planning-related, etc.).

This dimension captures whether and how a civic issue stabilises as a recognisable public problem, or whether it remains episodic, fragmented, or weakly articulated.

2. Civic translation capacity

Civic translation capacity is operationalised through the forms and instruments used by civic actors to render their claims legible to institutions. Indicators include:

- use of planning-related language, legal categories, or policy references;
- production of documents, proposals, visualisations, or alternative plans;
- creation of organisational formats that interface with institutions (forums, partnerships, working groups);
- shifts from affective or symbolic repertoires toward technical or procedural ones (or vice versa).

Rather than treating translation as a binary success or failure, the analysis traces how translation work intensifies, changes register, or becomes routinised across different moments in the case trajectory.

3. Institutional learning capacity

Institutional learning capacity is assessed through observable institutional responses rather than stated intentions. These include:

- formal recognition of civic actors (invitations, public statements, joint events);
- procedural adjustments (new consultation formats, pilot projects, planning amendments);
- creation of intermediary arrangements (temporary uses, task forces, experimental governance);
- or, conversely, procedural closure, delay, or selective incorporation of claims.

This dimension allows the analysis to distinguish between symbolic responsiveness and substantive institutional reorganisation.

At each key moment in a case's trajectory, the interaction between civic translation capacity and institutional learning capacity is assessed, allowing the matrix to be used heuristically to interpret shifts in the relationship between civic translation and institutional learning over time. The public problem lens provides the transversal aspect: it explains why certain claims gain traction, lose momentum, or mutate as they encounter institutional boundaries. It is also important to note that civic actors should not be understood as coherent or unified entities. Civic initiatives often contain

competing priorities, forms of expertise, and strategic orientations. The matrix therefore treats both institutions and civil society as internally differentiated fields whose capacities emerge through interaction rather than as stable attributes of homogeneous actors.

To illustrate how the analytical dimensions are applied, Table 1 presents an indicative operationalisation across the three cases examined in this study. The table serves as a comparative guide linking the analytical concepts to the empirical material, while detailed descriptions of the cases and their trajectories are presented in the following section.

Analytical Dimension	Indicators	Bedechka	VarnaSpaces	The Collective
Public problem stabilisation	Visibility, narrative coherence, media circulation, scale of mobilisation, persistence over time	**High**	Medium	**High**
Civic translation capacity	Planning language, formal proposals, institutional interfaces, technical framing	**High**	Medium-High	**High**
Institutional learning capacity	Procedural adaptation, incorporation of claims, new governance arrangements, retention over time	Low-Medium	Medium	Medium-High
Indicative configuration	Interaction of translation and learning capacities	**Institutional Blockage**	**Institutional Receptivity**	**Mutual Adaptation (partial/selective)**

Operationalisation of analytical dimensions and indicative positioning of cases
Tab. 1

Given the paper's focus on legibility and institutional learning as mechanisms shaping civil society-institution relations, the empirical strategy prioritises process tracing and public problem analysis. The study draws on (1) civic organisations' published materials (websites, position statements, timelines, calls, event documentation), (2) institutional documents (municipal announcements, planning notices, official referendum documentation), and (3) media coverage (national and local outlets) as evidence of how issues are framed, translated, and routed through institutional arenas. This approach treats public controversies and civic initiatives as discursive-institutional trajectories: evolving sequences of claim-making, institutional response, and changes in organisational repertoires.

The paper examines three cases followed over several years, selected because of their different local contexts but similar goals and operational fields: different cities and issue domains, but comparable dynamics of problem construction, claim translation, and institutional routing. These cases were selected to capture different modes of civic engagement with planning institutions. Bedechka, VarnaSpaces, and The Collective represent, respectively, conflict-centred mobilisation, deliberative mediation, and culture-led urbanism. While differing in scale, repertoire, and issue domain, all three cases involve attempts to translate civic concerns into institutionally legible planning objects and therefore provide analytically comparable examples through which to explore the interaction between civic translation capacity, institutional learning capacity, and the construction of urban public problems.

Bedechka Park, Stara Zagora

Stara Zagora is a mid-sized city in central southern Bulgaria, with a population of approximately 150,000 inhabitants. It is situated in the Upper Thracian Plain, one of the country's hottest regions, which makes green infrastructure and urban ecology particularly salient planning issues. The city is known for its strong XX century industrial and energy sector, as well as for its modernist urban layout following post-war reconstruction, combined with significant archaeological and cultural heritage. Bedechka represents a long-running civic mobilisation around the preservation of a major urban green area along the Bedechka river. It is publicly documented through the civic platform "Preserve Bedechka" which archives the movement's actions and interpretations of the case. The case is also strongly institutionalised through the local referendum of 18 June 2017, including official municipal announcements and the official referendum results published by Bulgaria's electoral administration. In addition, the controversy generated formal planning procedures, including municipal notices concerning amendments to detailed planning instruments for the "Be-

dechka" territory. In 2020 was released the documentary movie "The case Bedechka" and had screenings across the European union and in 2025 the mobilisation around the park cause entered broader public and cultural arenas through national-level information releases and European-level recognition (Europa Nostra/European Heritage Awards).

VarnaSpaces, Varna

Varna is Bulgaria's third-largest city, with a population of around 330,000, located on the Black Sea coast in the northeastern part of the country. It functions as a major port city and regional economic hub, with a diversified profile combining tourism, maritime industries, higher education, and cultural life. Varna's urban development is strongly shaped by coastal pressures, seasonal population fluctuations, and competing interests around public space, mobility, and land use. VarnaSpaces is selected as a case of civic engagement oriented toward institution-facing dialogue: organising public discussions and structured encounters with decision-makers, and raising citizen capacity to engage in planning-related debates. Evidence for this role is available through the organisation's public presence and through municipal announcements of the "Forum for Varna" programme, explicitly identifying VarnaSpaces as organiser and framing the forum as an arena for communities, empowerment, and urban environment debates. A flagman initiative of the organisation, the "Forum for Varna", is a participatory initiative for citizen involvement in urban planning and documents the public arguments voiced in these discussions. The case is also described in a European good-practice documentation report, providing an externally authored account of goals, challenges, and organisational features.

The Collective (Rivers of the City initiative), Sofia

Sofia, the capital and largest city of Bulgaria, has a population of approximately 1.3 million inhabitants and is located in the western part of the country, at the foot of the Vitosha mountain. As the political, administrative, and economic centre, Sofia concentrates national institutions, decision-making power, and a large share of cultural and civic organisations. The city is characterised by rapid urbanisation, infrastructural strain, and pronounced spatial inequalities, making it a key arena for civic initiatives addressing environmental, social, and cultural issues. Although "The Collective" is based in Sofia, they initiate raising awareness events and culture-led festivals along city rivers in many different cities across Bulgaria.

The Collective is selected as an example of civic urbanism that operates through cultural-educational programming and tactical interventions to reshape public attention and institutional agendas, especially around rivers and riverbank spaces as ecological, social, and

Indicative trajectories of civic translation and institutional learning across cases

Tab. 2

Case	Public problem emergence	Stabilisation and routing	Current trajectory	Interpretation within the matrix
Bedechka	Public problem formation: civic mobilisation	Referendum and institutional confrontation	Partial recognition but continued contestation	Increasing translation capacity; uneven institutional learning
VarnaSpaces	Creation of deliberative forums	Periodic engagement with municipal actors	Selective uptake of discussions and proposals	Moderate translation and moderate learning
The Collective	Cultural activation of river issues	Expansion through partnerships and projects	Institutional collaborations and wider visibility	High translation through project formats; selective learning

symbolic urban infrastructures. The organisation describes "Rivers of the City" as a long-term initiative that first started in 2020, aimed at transforming cities' relationships with their rivers and spreading across multiple Bulgarian cities. The initiative's public materials include open calls and documented interventions, and the group explicitly frames its work as bridging citizens, experts, and institutions.

Across the three cases, the research seeks to explore how civic actors construct public problems, attempt to translate them into institutionally legible planning objects, and how institutions respond - through learning, partial uptake, procedural closure, or continued contestation.

Below is a table that summarizes the principal shifts and continuities observed across the three cases. It is designed to illustrate how changing combinations of civic translation and institutional learning capacities shape different civic-institutional trajectories over time.

5. Empirical analysis

The relational matrix is applied in this section to the three cases introduced above. The analysis examines how public problems are constructed, how civic actors translate claims into institutionally legible forms, and how institutions respond through varying degrees of learning, adaptation, or resistance. The analysis aims to explore how different combinations of civic translation and institutional learning capacities generate distinct civic-institutional trajectories.

The three cases analysed in this paper: Be-

dechka Park (Stara Zagora), VarnaSpaces (Varna) and The Collective's river-focused initiatives, illustrate why the relations between civil society and institutions in urban planning cannot be fully explained through the dichotomies of conflict-collaboration or majority-minority interests. Across all cases, civic actors engage institutions through shifting combinations of contestation, dialogue, and partnership. What differentiates trajectories is less the presence of conflict as such than the interaction between two mechanisms: the translation of civic concerns into institutionally legible forms, and the capacity of institutions to learn from, adapt to, or reorganise around those concerns. The public problems lens helps specify how these mechanisms become visible: issues gain traction when they are stabilised as public problems, and they gain institutional consequences when they become legible planning objects that can travel through administrative procedures.

Bedechka: a stabilised public problem meets uneven institutional learning

Bedechka exemplifies a case in which the public problem is strongly stabilised: through sustained mobilisation, media visibility, and symbolic framing of the park as a collective urban good tied to wellbeing, environment, and climate adaptation. The referendum moment marks a peak in civic translation capacity: the issue is narrated and routed into formal political-institutional channels and rendered legible through the grammar of local democratic procedure. In the matrix's terms, Bedechka moves toward the quadrant characterised by high civic translation capacity, since the civic initiative repeatedly produces institutional-facing instruments (formal campaigning, procedural engagement, and public legitimacy claims).

Yet the long-term trajectory shows that high civic translation does not guarantee institutional uptake. Institutional responses fluctuate between partial recognition and procedural closure, producing a pattern of protracted contention rather than durable co-production. This indicates comparatively low-to-uneven institutional learning capacity: institutions may acknowledge the issue but at the same time struggle to translate it into stable planning commitments that reconcile competing mandates (property regimes, development pressure, and public interest claims). In terms of the integrated matrix, Bedechka reveals a key asymmetry: even when a public problem becomes highly visible and morally compelling, its institutional consequences depend on whether institutions can reorganise around it without reducing it to a procedural obstacle or an exceptional case.

Thus, Bedechka illustrates a trajectory characterised by increasingly strong civic translation capacity combined with uneven institutional learning. The case demonstrates that the successful stabilisation of a public problem

does not automatically generate institutional change. Instead, the trajectory highlights how public visibility and institutional retention may diverge, producing prolonged contention despite sustained civic mobilisation.

VarnaSpaces: deliberative publics as translation devices, with fragile institutionalisation

VarnaSpaces differs from Bedechka in that it is less anchored in one dramatic conflict object and more oriented toward building deliberative capacity around diffuse public space concerns. Here, the formation of publics is itself a method: forums and public discussions function as devices for stabilising urban issues as shared problems, and for producing a civic vocabulary that can interface with institutional actors. This gives VarnaSpaces a distinctive form of civic translation capacity—not primarily through legal confrontation, but through agenda-setting, mediated debate, and the creation of spaces where institutional representatives can appear, listen, and be publicly accountable.

Institutional learning in this case tends to be moderate and episodic: authorities may participate in public events, accept dialogue formats, and occasionally incorporate proposals or priorities, yet outcomes remain fragile and often dependent on political cycles, individual openness, or limited administrative windows. In the relational matrix, this places VarnaSpaces closer to the middle range, where translation is sufficient to create institutional contact and partial uptake, but not always sufficient to produce durable restructuring of planning routines. The comparative insight is that deliberative publics can generate legibility, but without institutional mechanisms for retention (formalised channels, routinised consultation, accountable follow-up), learning remains reversible and contingent.

Within the relational matrix, VarnaSpaces demonstrates how deliberative formats can function as mechanisms of civic translation. The case occupies an intermediate position in which both translation and learning are present but remain contingent upon organisational continuity and political support. The resulting trajectory is characterised less by confrontation than by the challenge of retaining civic claims beyond individual events and consultation cycles.

The Collective: high legibility through project forms, with the risk of depoliticised uptake

The Collective illustrates a third trajectory: high legibility achieved through culturally inflected, project-based formats that are structurally compatible with contemporary governance logics (open calls, interventions, partnerships, educational programmes). The public problem here is built through narrative expansion: rivers are reframed from background infrastructure into ecological, cultural, and symbolic urban actors. This narrative work creates

broad public resonance and offers institutions a non-confrontational entry point.

In the relational matrix, The Collective often occupies a configuration of high civic translation capacity combined with selective institutional learning. Translation is high because the initiative speaks in genres that institutions and funders can readily process (projects, events, placemaking discourse). Institutional learning may appear high when collaborations emerge, yet the learning may remain limited to project uptake rather than structural change. In other words, civic issues may become legible in ways that invite institutional participation without necessarily challenging underlying planning priorities. This is not a deficit but a specific political-urban modality: public problems can be institutionalised via "projectification," producing visibility and incremental change while muting conflict over governance and resource distribution.

The Collective illustrates a trajectory in which civic translation is achieved through culturally and institutionally compatible project forms. The case suggests that high levels of legibility can facilitate collaboration and visibility while producing only selective forms of institutional learning. It therefore highlights the distinction between project uptake and deeper organisational or planning transformation.

6. Discussion: patterns across cases and the intersection of legibility and public problem-making

Taken together, the cases suggest a comparative pattern that sharpens the paper's contribution: urban public problems do not travel into planning outcomes simply by becoming visible or morally compelling; they travel when they are coupled with legible routing mechanisms and met with institutional learning that can retain and operationalise them. Put differently, the construction of a public problem is necessary but insufficient; it must be translated into administrative pathways, and institutions must possess the capacity to learn in ways that exceed symbolic responsiveness.

This yields a more general analytical statement relevant to debates on civil society-institution relations: the "beyond dichotomies" move is not simply to acknowledge that collaboration and conflict coexist, but to demonstrate that these modes are secondary outcomes of deeper processes of translation, routing, and learning. Where civic translation capacity is high but institutional learning is low (as in much of the Bedechka trajectory), contention persists and may even intensify, because publics remain mobilised while institutional pathways remain blocked. Where civic translation is moderate and institutional learning is moderate (as in VarnaSpaces), engagement produces episodic achievements but remains vulnerable to reversal. Where translation is high through institu-

tion-compatible formats (as in The Collective), collaboration becomes possible but can channel civic energy into project cycles rather than structural planning change.

Taken together, the three cases suggest that civic–institution relations are better understood as evolving configurations shaped by the interaction between civic translation capacity, institutional learning capacity, and the construction of public problems than through conventional distinctions between conflict and collaboration. The cases demonstrate that conflict, participation, and cooperation do not represent stable or mutually exclusive conditions but can coexist, alternate, or acquire different meanings over the course of a civic trajectory. What appears as confrontation in one phase may contribute to the stabilisation of a public problem and increase its institutional visibility, while collaborative arrangements may facilitate communication and project implementation without necessarily producing deeper organisational learning or governance change.

Viewed through this perspective, the significance of civic action lies not only in whether claims gain access to institutional arenas, but also in whether they are retained, translated, and incorporated into planning processes over time. The analysis therefore suggests that participation cannot be assessed solely through the presence of dialogue, consensus, or institutional openness, just as conflict cannot be treated automatically as evidence of failure. Rather, the trajectories examined here indicate that the relationship between civic actors and institutions depends on how public problems are framed, how effectively they are translated into institutionally intelligible forms, and how capable institutions are of learning from and adapting to those claims.

The comparative perspective developed in this study also highlights the importance of looking beyond visible moments of contestation or collaboration toward the less visible processes through which civic concerns acquire durability. Across the three cases, the most consequential dynamics often emerge not at the moment when a claim enters public debate, but later, when it is either retained within institutional routines, reformulated through planning instruments, or gradually displaced from decision-making processes. In this sense, the trajectories of urban public problems provide insight into the conditions under which civic claims persist, transform, or disappear over time.

Rather than classifying cases into fixed categories, the relational matrix proposed in this paper offers a way of interpreting variation in civic-institution relations across different urban contexts. Its analytical value lies in drawing attention to the interaction between translation, learning, and public problem construction, making it possible to examine why similar urban concerns may generate different

trajectories and outcomes. More broadly, this perspective suggests that the long-term evolution of civic–institution relations depends not only on the visibility of public claims but also on the capacities of both civic and institutional actors to sustain processes of translation, engagement, and adaptation over time.

7. Conclusion

This paper set out to move beyond dominant dichotomies in the analysis of civil society-institution relations in urban planning by focusing on the mechanisms through which civic claims acquire or eventually fail to acquire institutional consequences. Drawing on a comparative analysis of three civic trajectories, it proposed an interpretive framework (relational matrix) centred on the interaction between civic translation capacity and institutional learning capacity, complemented by a public problems perspective attentive to how urban issues are constructed, stabilised, and routed through governance arenas.

The cases demonstrate that neither conflict nor collaboration is inherently decisive. Instead, what shapes urban outcomes is whether civic claims are rendered legible as planning objects and whether institutions are able to retain and operationalise those claims beyond episodic engagement. Strong public problem construction can coexist with weak institutional learning, producing prolonged contention; conversely, institutional openness can coexist with weak civic translation, resulting in symbolic participation. Collaboration, when achieved through institution-compatible formats, may facilitate access while limiting structural transformation. These dynamics suggest that the quality of civil society-institution relations cannot be assessed solely by their tone or formal design, but by their capacity to stabilise civic concerns within durable planning arrangements.

While the relational matrix is not intended as a normative assessment tool, it can help identify where institutional bottlenecks or translation gaps emerge in civic-institution interactions. More broadly put, the analysis suggests that debates on participation and co-production should shift attention from participation events to participation trajectories: the long-term pathways through which civic issues are translated, institutionalised, or marginalised. Understanding these pathways is important for addressing contemporary urban challenges, where inclusion, representation, and sustainability increasingly depend on the capacity of institutions and civil society to engage in ongoing, context-sensitive processes of mutual adjustment rather than episodic encounters.

References

Balducci, A., & Mäntysalo, R. 2013, Urban planning as a trading zone. *Planning Theory*, 12(4), 329-346.

Callon, M. 1986, Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. In J. Law (Ed.), *Power, Action and Belief* (pp. 196-223). London: Routledge.

Davidoff, P. 1965, Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4), 331-338.

Dewey, J. 1927, *The Public and Its Problems*. New York: Henry Holt.

Fischer, F. 2003, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.

Forester, J. 1999, *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge, MA: MIT Press.

Gusfield, J. R. 1981, *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*. Chicago: University of Chicago Press.

Hajer, M. A. 1995, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.

Hajer, M. A., & Versteeg, W. 2005, A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7(3), 175-184.

Healey, P. 1997, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.

Krumholz, N. 1982, A retrospective view of equity planning. *Journal of the American Planning Association*, 48(2), 163-174.

Mouffe, C. 2005, *On the Political*. London: Routledge.

Porter, L. 2014, *Unlearning the Colonial Cultures of Planning*. Farnham: Ashgate.

Purcell, M. 2008, *Recapturing Democracy: Neoliberali-*

zation and the Struggle for Alternative Urban Futures. New York: Routledge.

Salet, W. 2018, Institutions and planning: Power, trust, and change. *Planning Theory*, 17(4), 499-512.

Scott, J. C. 1998, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

Star, S. L. & Griesemer, J. R., 1989, Institutional ecology, translations and boundary objects. *Social Studies of Science*, 19(3), 387-420.

Stone, D. A. 1989, Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300.

Swyngedouw, E. 2014, Where is the political? Insurgent mobilisations and the incipient "return of the political." *Space and Polity*, 18(2), 122-136.

Watson, V. 2014, Co-production and collaboration in planning - The difference. *Planning Theory & Practice*, 15(1), 62-76.

Online/media/documentary sources

Art collective "On the street".

https://artstz.org/

Bedechka case - Stara Zagora

Bedechka - Save Bedechka civic platform.
https://bedechka.org/

Central Election Commission (Bulgaria).
Results of the local referendum in Stara Zagora, 18 June 2017.
https://results.cik.bg/18.06.2017_referendum/

Europa Nostra / European Heritage Awards.
The Art of Protecting Bedechka - Award page.
https://www.europeanheritageawards.eu/winners/the-art-of-protecting-bedechka/

Ministry of Regional Development and Public Works (Bulgaria).
Information regarding the regulation of Bedechka Park.
https://www.mrrb.bg/bg/informaciya-otnosno-regulaciyata-na-park-bedechka-v-gr-stara-zagora/

Municipality of Stara Zagora.
Announcement of the decision from the local referendum held on 18 June 2017.
https://www.starazagora.bg/bg/obyavleniya/obyavlenie-na-reshenieto-ot-proveden-mesten-referendum-na-18-yuni-2017-g/

Municipality of Stara Zagora.
Planning notice: amendment of the Detailed Development Plan (PUP) for the Bedechka area.
https://www.starazagora.bg/bg/obyavleniya/izraboten-proekt-za-pup-izmenenie-na-plan-za-regulatsiya-i-plan-za-zastroyavane-park/

The Bedechka Case (documentary film).
Official website and screening information.
https://thebedechkacase.com/

VarnaSpaces - Varna

DEMo4PPL Project.
Good practice profile: *Varna Spaces*.
https://www.demo4ppl.eu/wp-content/uploads/2024/07/DEMo4PPL_Good-practice_Bulgaria_0.09_Varna-Spaces.pdf

Municipality of Varna - official city portal.
Forum for Varna 2025: Communities and urban environment.
https://live.varna.bg/bg/news/Forum_za_Varna_2025_obshtnosti_i_gradska_sreda_shte_se_prove-de_ot_20_do_22_septemvri.html

VarnaSpaces - Facebook page.
https://www.facebook.com/VarnaSpaces/

VarnaFix (independent media).
Coverage of urban planning debates and citizen participation in Varna.
https://varnafix.com/urbanisti-zemyata-na-varna-e-prevarnata-v-stoka/

The Collective - Sofia / multi-city

Europe Bottom-Up.
Project description: *Rivers of Sofia*.
https://www.europebottomup.eu/projects/rivers-of-sofia/

The Collective (Kolektiv).
Official project page: *The Rivers of the City*.
https://kolektiv.bg/en/the-rivers-of-the-city/

The Collective (Kolektiv).
Open call and competition materials: *Rivers of Sofia*.
https://kolektiv.bg/en/competitions-rivers-of-sofia-en/

U.S. for Bulgaria.
Story feature on The Collective's neighbourhood and civic approach.
https://us4bg.org/our-stories/if-you-want-to-change-the-world-start-with-your-own-neighborhood/

Instituting practices in urban space.
Civic-Institutional experimentation in Milan Municipality 9

Anna Moro
Department of Architecture and Urban Studies,
Politecnico di Milano, Italy
anna.moro@polimi.it
orcid.org/ 0000-0003-1249-7686

Received: January 2026 / Accepted: June 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17108

keywords
civic-institution interaction
deliberative tools
scaling perspectives
public space
intermediary actors

An action-research experience in participatory planning and sustainable mobility offers an opportunity to reflect on the evolving relationships between civic initiatives and public institutions in urban contexts. Developed in the north-western area of Milan, the study builds on a long-term engagement with local actors and institutions that led to the establishment of the IFe civic lab in 2023. The laboratory brings together associations, residents, researchers and local organisations to experiment with new forms of civic engagement and institutional interaction around public space

1. Introduction. A practice to experiment with the relationship between civic and institutions

Within the context of contemporary urban transformations and the ongoing reconfiguration of public space, territorially situated action-research practices can be understood as sites where planning is not merely implemented, but continuously constituted through interaction (Forester, 1999). When such practices unfold over extended temporalities, they enable the progressive formation of trust, the co-production of knowledge, and processes of mutual capacity-building between civil society and institutional actors (Vicari Haddock and Moulaert, 2009; Ostanel, 2015).

These dynamics open a space in which planning approaches themselves may be questioned, reoriented, and re-instituted over time (Healey, 2007; Salet, 2018). From this perspective, experimentation operates not only at the level of participation or engagement but

and mobility issues. Drawing on the experience of the Space and Change initiative in Municipality 9, the paper examines how fragmented civic demands can be translated into collective learning processes and how local institutions can engage with them. The case highlights both the opportunities and tensions emerging when civic experimentation intersects with planning practices, raising broader questions about institutional learning, intermediary infrastructures and the potential instituting role of civic action in urban governance.

also at the level of planning rationalities, institutional logics, and governance arrangements (Savini and Bertolini, 2019). Through iterative cycles of practice, reflection, and adjustment, action-research (Saija, 2016) may contribute to the emergence and consolidation of alternative planning trajectories.

The contribution examines a potential *instituting practice* (Esposito, 2021) that emerges from local questions and fragmented or geographically dislocated interests, rising from different civic actors. This bottom-up dynamic intersects with the interest of a municipal institution engaged in exploring alternative and experimental modes of contribution to public policymaking. In this case, the institution envisioned producing a non-mandated yet propositional document intended to inform and enrich the development of a Local Sustainable Urban Mobility Plan (Moro, Acerbi, 2026), positioning itself in a space that exceeds the traditional dichotomy between institutional planning and civic initiative.

The experimentation pursues a dual objective. On the one hand, it seeks to recompose a dispersed constellation of minor and locally grounded demands by placing them in relation to one another through comparison, dialogue, and collective discussion. This process aims to move beyond particularisms, reduce conflict, and connect otherwise isolated proposals. By doing so, attention and resources can be redirected toward less visible issues and areas, fostering a more balanced articulation of collective priorities. On the other hand, the experimentation tests an alternative planning practice that structurally integrates the contribution of citizens and organised civic groups through a dedicated process of accompaniment and capacity-building.

The experience is embedded within the trajectory of the territorial laboratory, IFe civic lab, active in Milan's Municipality 9[1].

The opportunity to consolidate and expand this practice emerged through the intersection of local civic engagement with European and National research and innovation projects[2], which provided both financial support and a broader experimental framework. This context enabled the spontaneous formation of an active group born at the intersection of citizenship and research, composed of researchers on

urban issues, local activists, representatives of local associations and active spaces, to test a shared theoretical framework and a set of digital tools. Over the course of a year-long experimentation, these elements were operationalised into a coherent methodology, contributing to the development of new competences within the working group and reinforcing its capacity to act as an intermediary between civic actors and institutional processes.

The thematic focus of the experimentation concerns public space and mobility, an area of relevance in Milan, where both institutional and civic actors are currently engaged in significant innovation in planning practices and policy agendas.

Within this context, the central question relates to the scope and limits of such innovation: to what extent can experimental, civic-driven planning practices contribute to transforming governance arrangements by meaningfully including institutionally "weak" actors, and by enabling these actors to support intermediary infrastructures and organisational forms capable of strengthening participation and territorial capacity-building?

After introducing the theoretical framework, the contribution outlines the civic and institutional context in which the experience unfolds. It subsequently discusses the "Space and Change" process as a potential "instituting practice" (Esposito, idem), focusing on the adopted methodology and its initial implications for planning and governance. The concluding section advances a critical reflection on the case in relation to the broader lens, questioning the conditions under which civic and institutional practices can move beyond *niche* (Geels, 2002) configurations and forms of experimentation (Savini and Bertolini, idem) to exert a more durable influence on planning processes and policy orientations.

1. Theoretical background

Transition studies to orient civic-institutional processes

Socio-technical transition theories offer a particularly useful interpretative framework for understanding how radical and long-term changes can emerge from context-specific experimental practices. From this perspective, transitions are not the result of single decisions or linear innovations, but rather complex processes involving a plurality of actors, levels, and temporal dynamics, intertwining technological, institutional, cultural, and social dimensions (Geels, idem; Grin, Rotmans et al., 2010). Geels' contribution is central to the development of the Multi-Level Perspective (MLP), which distinguishes three interconnected analytical levels: the *niche* level, where radical innovations and experimental practices develop; the *regime* level, composed of stabilized institutional, regulatory, and socio-technical arrangements; and the *landscape* (or *scape*) level, which includes macro-structural

factors of an economic, political, and cultural nature, generally beyond the direct control of local actors. Within this framework, *niches* serve as relatively protected spaces for experimentation. However, Geels himself emphasises that the success of innovations does not depend exclusively on their capacity to replace dominant regimes, but also on trajectories of alignment, negotiation, and learning that are activated across different levels (Geels & Schot, 2007). In this direction, part of the literature has progressively shifted its focus from the technological dimension alone to the social and institutional processes that accompany the management of the sustainability transition (Köhler et al. 2019; Loorbach, Frantzeskaki et al., 2017) and its urban dimensions (Frantzeskaki, Bach et al., 2018).

Within the Multi-Level Perspective, different scaling trajectories are described as *scaling up*, referring to the institutionalisation and consolidation of innovations within existing regimes; *scaling out*, understood as diffusion and replication across different contexts; and *scaling deep*, which concerns the evolution and consolidation of organisational practices that embed changes in shared meanings, competences, and relationships across the involved ecosystem. Considered as interrelated and overlapping analytical lenses, these trajectories can be mobilised to interpret and orient processes that engage both civic and institutional practices within a coherent dynamic. In this sense, they prove particularly relevant not only for *ex post* analysis, but also within a prescriptive context, informing the design – or rather the co-design – of local-scale civic-institutional practices, where impact can be assessed both through formal long-term outcomes and through shorter-term capacities to reorient visions and actions within a shared civic-institutional field. From this perspective, the MLP becomes an interpretative tool for understanding how situated experiences can contribute to processes of institutional learning and to a progressive transformation of planning practices.

Deliberation studies and the co-design of urban space

A second relevant theoretical reference is represented by deliberative democracy studies, which place the quality of argumentative exchange at the centre of collective decision-making processes (Davidson, Stark, 2011). Unlike participatory approaches primarily oriented towards consultation or the aggregation of preferences, deliberation emphasises informed public confrontation among diverse positions as a condition for the formation of more reflective and conscious judgments (Fung, 2006).

In the field of urban planning, this perspective has contributed to a rethinking of the role of citizens not only as bearers of interests but also as subjects capable of articulating argu-

ments, evaluating alternatives, and engaging with the complexity of spatial choices (Allegretti, Secchi, 2016). In the Italian context, these approaches have progressively informed innovative planning practices, moving beyond episodic consultation towards more structured forms of civic involvement within planning processes. A significant example is represented by the recent Urban General Plan (PUG) of Bologna, whose formulation was supported by an extensive programme of participatory workshops and public engagement activities conceived as an integral component of the planning process itself (Orioli & Massari, 2023). Similar trajectories can be observed in the activities promoted by Urban Centres in several Italian cities[3], which function as communication and dissemination platforms, sometimes assuming the role of intermediaries to support dialogue, co-production and civic learning around urban transformation processes. Experiences such as Urban Centre Bologna, Urban Centre Brescia and Urban Lab Torino illustrate how these organisational settings can help strengthen the relationship among civic actors, technical expertise and public institutions.

Applied to the processes of co-designing urban space, the deliberative perspective enables a move beyond superficial or polarised forms of interaction, promoting deeper modes of engagement grounded in argumentation, the visibility of positions, and the possibility of exploring convergences and divergences (De Liddo & Buckingham Shum, 2010).

This aligns well with approaches to urban design and planning grounded in practices (Crosta 2010), embodied experiences (Bianchetti, 2020), and everyday-life temporalities described as "urban population" (Pasqui, 2008) and communities of practices for how described by Fareri[4], through which urban space – particularly public space – is inhabited and signified.

From this standpoint, it becomes possible to identify a link between attention to individual actors, as a self-standing practice, and their (eventual) qualitative informative contribution to transformative policies and projects. Far from top-down participatory frameworks, this approach aims to enable civil society to mobilise interests and competences by emphasising a "competence sphere" in which knowledge is grounded, namely, considering the urban domain, in the spatial trajectories and places inhabited in everyday life. Deliberative co-design thus recognises partial, local expertise as a legitimate contribution to collective decision-making.

The deliberative dimension associated with co-design helps refine the construction of rich and inclusive processes that capture fragmented contributions and project them into arenas of interaction and confrontation, guiding the incremental structuring of shared interpretative frameworks necessary to activate

action that produces tangible effects on urban realities.

Taken together, *transition studies* and *deliberation approaches* offer a framework for interpreting co-design as a space of negotiation and translation among civic knowledge, professional practices, and institutional rationalities, contributing to potentially instituting practices in urban space.

2. Methodological approach and time frame of the initiative

Reflecting on the relationship between civic initiatives and institutional transformation enables this contribution to critically assess the implications of an ongoing, still-evolving experience, rather than presenting it as a completed or stabilised model.

Although the experimentation analysed here formally started in January 2025, it is the result of a longer trajectory of interaction, smaller projects and collaborative activities developed within the same territorial ecosystem and network of actors. At the time of writing, the first cycle of activities has been completed, while the final public presentation and the publication of the final reports are still in preparation. After introducing the institutional and civic context in which the experience unfolds, the paper focuses on one major initiative developed within the IFe civic lab framework.

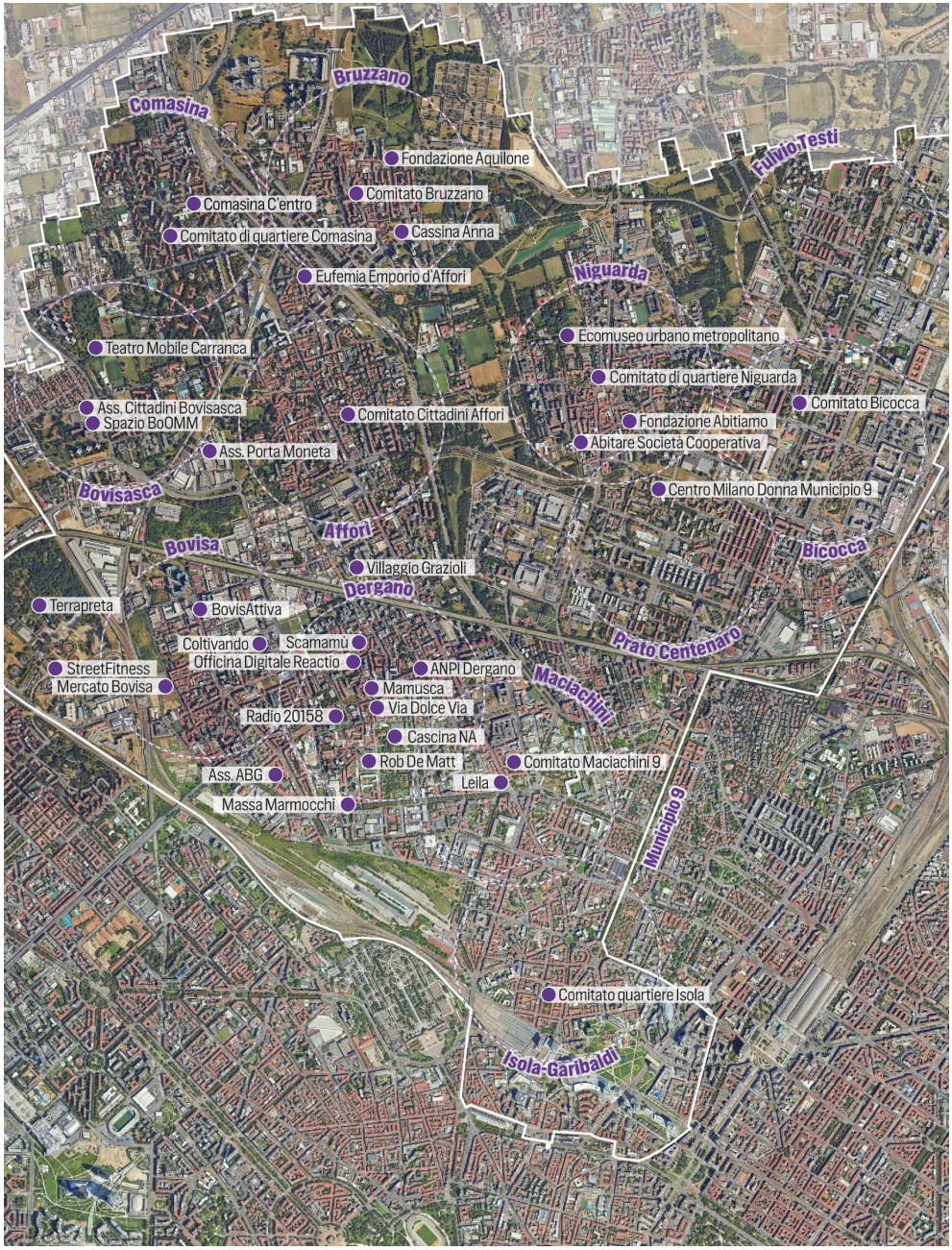
From a methodological perspective, the case is analysed through three interconnected analytical lenses, each directly linked to the research question concerning the contribution of civic practices to institutional transformation.

The first lens examines the extent to which a civic niche can contribute to processes of institutional learning and partial scaling up, exploring how small-scale experimentation interacts with existing governance arrangements and institutional routines.

The second lens focuses on the introduction of deliberative dimensions into co-design practices, analysing how argumentative interaction, collective reflection and the gradual construction of shared problem framings can enhance the quality of participation beyond consultative formats.

The third lens investigates the "*instituting* potential" of the process itself, questioning how the experimentation contributes not only to the consolidation of the activist-researcher group (IFe civic lab) as an intermediary organisational form, but also to a partial transformation of the Municipality's role, making its action more meaningfully civic-embedded despite its limited institutional capacity.

These three lenses structure the analysis presented in the following sections, where the contribution selectively mobilises empirical elements from the process to interrogate the relationship between civic experimentation, institutional learning and instituting practices.



3. The urban and civic context: Milan, Municipality 9 and the IFe laboratory

The Milan environment

Within the Italian and European landscape, Milan also represents a particularly significant context for observing evolving mobility practices at the Urban region scale and related planning innovations (Pucci, 2017). At the City

The territory of Municipality 9 and the network of actors
Source: elaboration of Elena Acerbi
Fig. 1

scale it is a rich context for observing interactions between civic practices and urban policies, especially through recent experiments in tactical urbanism (Bruzzese, 2026; Mahmoud, 2024) collaborative governance, public space regeneration (Moro, Renzoni, 2026), and participatory mobility policies (Comune di Milano, 2021) following a general trend for European cities in these years (Global Designing Cities Initiative, 2022; URBACT, 2023).

In recent years, the city has undergone an intense phase of experimentation on public space and mobility, driven both by institutional programmes oriented toward sustainability and proximity and by an active and widespread civic fabric, capable of critically engaging with ongoing transformations. In this framework, issues such as slow mobility, road safety, walkability, and the temporary use of public spaces have become privileged arenas of interaction among citizens, associations, and the local administration.

The Institution: Municipality 9

The case discussed here is set in Municipality 9, an area located in the northern part of the city, characterised by marked socio-spatial heterogeneity (Manfredini, Giavarini, 2022). The territory includes historically working-class and productive neighbourhoods such as Dergano and Bovisa, as well as more consolidated residential areas such as Affori and Niguarda. It is affected by significant urban transformations at different scales. From a socio-demographic perspective, the Municipality has a large and growing population (188.904 inhabitants, 2024[5]), a medium-high (very high in some areas, with almost 35%) presence of residents of foreign origin, and a complex social composition combining middle or low-income groups with new households attracted by still relatively accessible housing and, for some of the neighbourhoods, young people (Dergano has the highest percentage of young people in the city, in recent years).

Ambivalent dynamics of change affect the context. On the one hand, the presence of large-scale transformation projects and rising property values fuels pressure and potential displacement; on the other, the area hosts a dense network of civic, associative, and informal initiatives operating in public space, in proximity services, building on community ties. These initiatives actively contribute to the production of urban and social values. However, they often struggle to recognise themselves as part of a broader collective process or to exert a more structured influence on institutional decision-making.

Within the governance system of the Municipality of Milan, the Municipalities constitute proximity institutions with limited but potentially strategic competences. Municipality 9 has, over time, demonstrated sustained attention to the social and cultural dimensions, promoting initiatives of territorial animation,



IFe civic lab inaugural event, 19th November 2023
Source: IFe civic lab
Fig. 2

opportunities for public encounter, and forms of dialogue with the local associative fabric. This openness helps build trust among a significant portion of civic actors, consolidating the Municipality's role as a proximity-based institutional presence.

Within this framework, the participatory dimension, although present, remained largely anchored in consultation and indirect representation, lacking direct and continuous resident involvement.

The civic organisation: IFe civic lab

Located within this articulated, problematic yet vibrant context, *IFe Civic Lab* was established in 2023 at the intersection of active civic groups, academic research and pre-existing local networks (Fig. 1). The laboratory operates as an "inter-boundary space" (von Wirth et al., 2020), connecting civic initiatives, situated knowledge, research practices and institutional actors across Municipality 9.

The laboratory is currently organised as an informal governance setting. Its core group consists of a small team of researchers[6] (3 people) and several local representatives (4-5 people) associated with various civic, cultural, social and artistic initiatives, along with a local physical hub that combines cultural, social and hospitality functions. Within this config-



Preliminary activities: collection of inputs on everyday life practices, May 2024
Source: Elena Acerbi
Fig. 3

uration, the university primarily performs a role of methodological support, research development and mediation between local experimentation and broader planning debates. Conversely, the extension of the territorial network, the mobilisation of participants and the day-to-day interaction with local actors are mainly carried out by civic representatives embedded in the neighbourhood context and collaborating with the lab. Intermediation is therefore distributed, as the name and the mycelial metaphor (as the name suggests), relying on complementary forms of expertise and territorial embeddedness.

At present, IFe remains an informal organisational arrangement. One outcome of the ongoing experimentation is the progressive consolidation of its role in connecting civic initiatives and local institutions, with the possibility of evolving towards a more structured organisational form in the future.

The "Space and Change" initiative by the IFe lab: an overview

IFe Civic Lab constitutes the primary object of observation of this contribution. More than a project, it operates as an evolving organisational setting through which different initiatives, collaborations and experimental activities are progressively developed and connected.



The Space and Change initiative and phases: Engagement in the neighbourhoods (I)
Source: Elena Acerbi, Alessia Viola and Lorenzo Grenga
Fig. 4

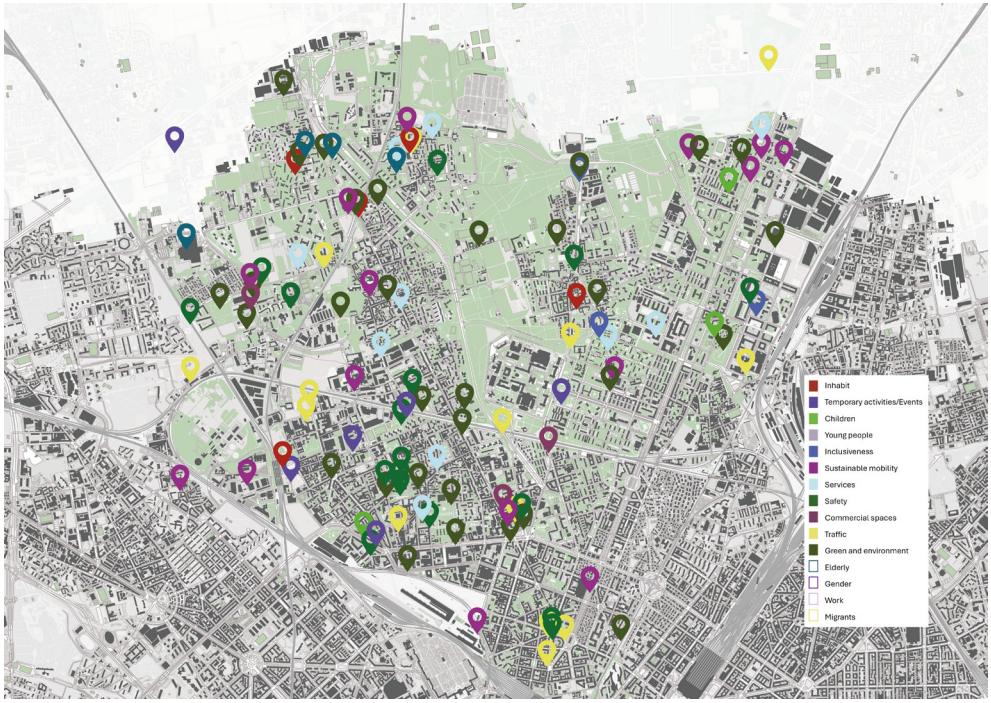
Among these initiatives, *Space and Change* represents the most structured pathway implemented during the period considered by this research. Supported in part by opportunities such as the European project ORBIS (De Liddo, Concilio et al., 2023) and the co-funding of a local research trajectory through the CRAFT initiative, it provided a particularly fertile occasion for observing how the laboratory operates in practice and how relations between civic actors and institutions are constructed, negotiated and transformed over time.

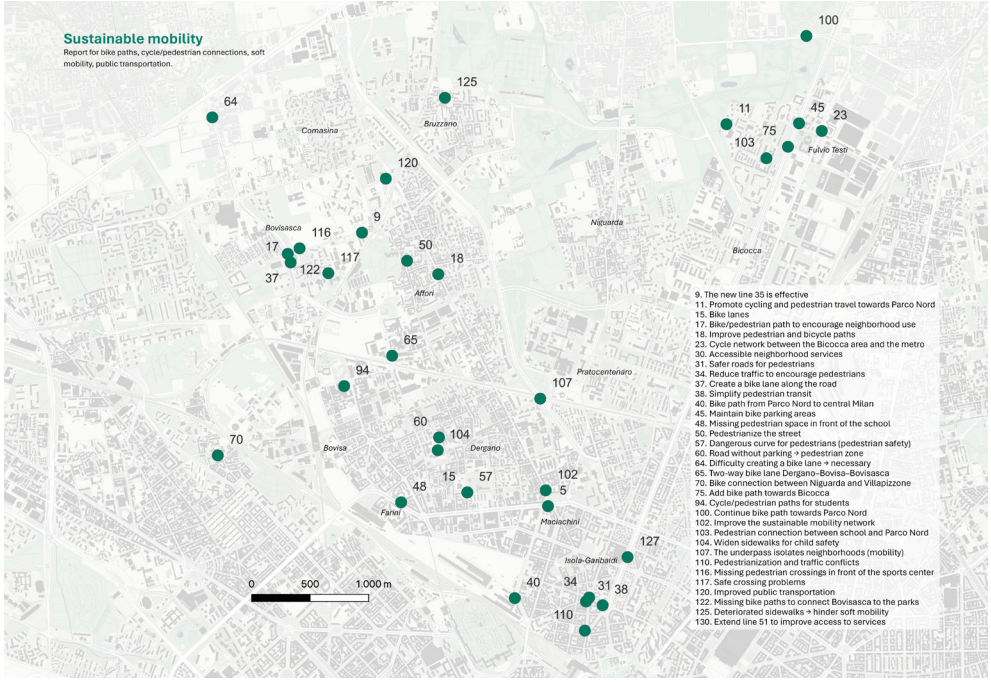
The initiative addressed residents across the entire territory of Municipality 9. It focused on public space and mobility in their multiple dimensions, not only as technical planning issues but also as lenses through which ongoing urban transformations, everyday practices and emerging territorial tensions could be collectively interpreted. From an operational perspective, the process unfolded in a sequence of partially overlapping phases between January 2025 and January 2026, including engagement activities, territorial mapping, deliberative dialogues and co-design sessions, followed by preliminary restitution and institutional discussion[7].

The experimentation, instead of being fully designed in advance, evolved through a succession of contingent opportunities and adaptive reconfigurations.

In this sense, the experience resonates with recent critiques of overly programmed urban living labs, suggesting a more situated understanding of experimentation shaped by temporary openings, frictions and opportunities rather than by stable institutional architectures (Mukhtar-Landgren et al., 2026). Some of these openings, or "cracks", took the form of small, flexible opportunities, such as a local cultural grant that enabled the first public event through which IFe formally constituted itself. Others were more structured, such as the Horizon Europe project ORBIS, which introduced a clearer organisational framework while remaining coherent, unlike many externally imposed experimentation settings, with the laboratory's participatory orientation, as it was designed by researchers already involved in the initiative.

In this manner, the IFe approach does not lie in the presence of specific funding schemes or experimental tools, but in the underlying research posture informing the laboratory itself. The initiative is grounded in an everyday-life perspective that considers ordinary practices and local forms of interpretation as indispensable components of planning and institutional





Contribution collected through the Space and Change Mapping, and selection of contributions on Sustainable Mobility

Source: Caterina Podestà, Matteo Monchiero on Telegram-Bcause data

Fig. 5-6

The Space and Change initiative and phases: Co-design hybrid session with students and inhabitants (Rob de Matt, Magma, Dergano neighbourhood) (III)
Source: Alessandro Frigerio
Fig. 7

learning. It is precisely through this processual and non-static understanding of the urban living lab that the relationship between civic and institutional dimensions becomes analytically meaningful.

4. Discussion: a multifaceted process

A non-isolated niche

The case of the IFe civic lab, particularly through the recent long-term initiative, can first be interpreted through the lens of *niche* experimentation within transition studies. In the Multi-Level Perspective mentioned above, shared expectations, learning processes, network-building dynamics and forms of protection from the pressures of dominant regimes generally characterise niches.

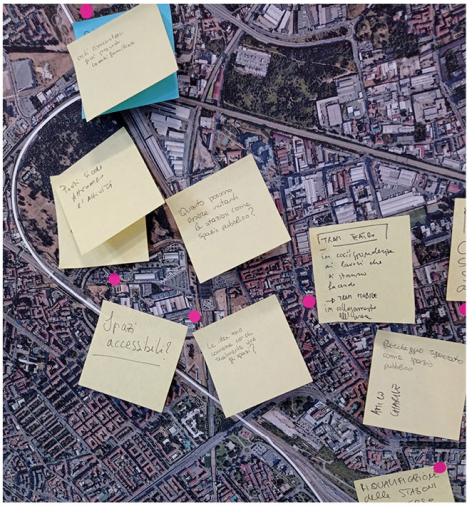
IFe civic lab only partially corresponds to this classical understanding of a niche. While it does operate as a relatively flexible and protected setting in which alternative forms of civic-institutional interaction can be explored without being fully absorbed into existing governance routines, several conditions usually associated with stable niches are weak or absent. The laboratory lacks stable resources, consolidated organisational structures and long-term institutional guarantees. Participation remains uneven and partly dependent on voluntary engagement, temporary funding opportunities and the fragile continuity of relationships among actors. Moreover, the experimentation unfolds in a context where the boundaries between institutional and civic spheres remain fluid and continuously negotiated.

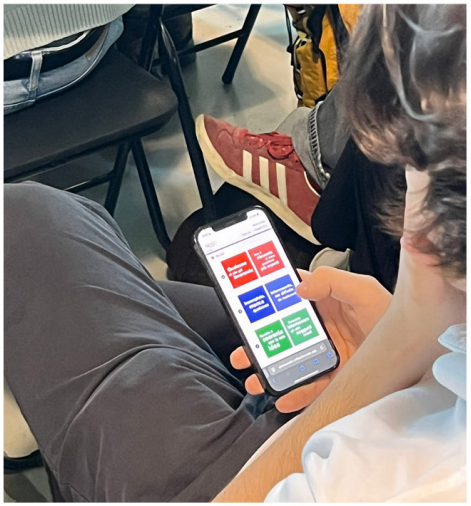
Unlike many civic initiatives that intentionally position themselves outside institutional processes or in explicit opposition to them (Savini, 2023), the laboratory progressively sought a direct interaction with local governance arrangements, particularly through its relation with Municipality 9. At the same time, the process has so far remained cautious regarding the central administration of the City of Milan. This caution derives from multiple intertwined reasons: political asymmetries between municipal scales; the still fragile and experimental condition of the process itself; the need to consolidate a clearer operational relation with the local administration before engaging more directly with central governance structures; and the attempt to preserve a degree of autonomy and differentiation between civic and institutional roles, avoiding premature forms of overlap or institutional absorption.

In this sense, the experimentation does not seek autonomy from institutions, but rather attempts to create conditions for partial forms of institutional permeability and learning.

From a complementary perspective, the process can also be interpreted as a form of *scaling deep* within the laboratory itself. As discussed in transition literature, scaling deep refers to transformations in values, relationships, cultural meanings and collective capaci-









ties. In the case of the IFe civic lab, this dimension becomes visible in the slow consolidation of a shared language, in the strengthening of relational infrastructures among actors, and the emergence of more reflexive forms of interaction between civic practices and local institutional actors. This evolving feature may be part of a strategy to overcome the niche's separation.

The relevance of the case, therefore, lies both in the production of potentially scalable solutions and in its attempt to connect situated civic knowledge with institutional processes.

This orientation resonates with recent reflections on civic initiatives that generate public effects not necessarily through formal institutionalisation, but through the stabilisation of practices, relations and shared interpretative frameworks over time (Campagnari, 2024). The case also reflects the ambiguities of experimental governance settings, which oscillate between openness and institutional cap-

The Space and Change initiative and phases: Small group workshop with teens (Bovisasca neighbourhood) (IV)
Source: Federico De Ambrosis, Elena Acerbi, Francesco Purpura
Fig. 8

ture, between adaptive flexibility and the risk of becoming overly programmed forms of participation (Mukhtar-Landgren et al., 2026). At the same time, some of the ongoing outcomes suggest possible scaling-up trajectories. These do not primarily concern the institutionalisation of the laboratory itself, but rather the progressive embedding of selected methodologies, tools and collaborative practices within existing institutional arrangements. Current discussions include the formalisation of new agreements around sustainable mobility and public space, the development of longer-term listening pathways, and the possible institutional adoption of some of the experimental tools tested during the process. These developments provide an initial indication of how civic experimentation may begin to influence policy practices without necessarily being fully absorbed into formal institutional structures.

Deliberation for co-design processes

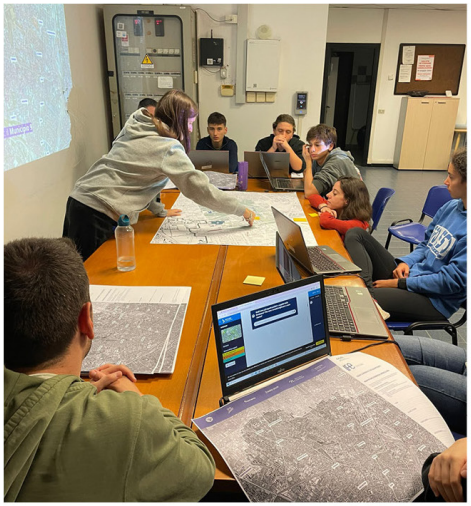
A second interpretative lens concerns the role of deliberation in a place-based, tailored approach to co-design at the community level. Within the planning and urban design literature, co-design has increasingly been understood as a way to integrate local forms of knowledge and everyday experience into technical and professional planning practices, particularly in relation to public space and neighbourhood transformation processes (Sanders and Stappers, 2008; Manzini, 2015).

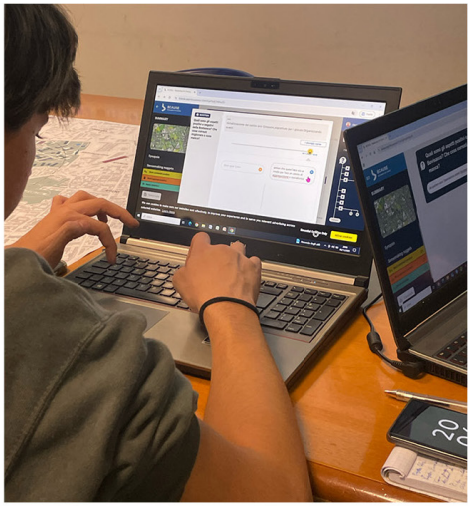
In practice, however, participatory processes often tend to follow two recurrent trajectories. On the one hand, participation relies on already organised groups or associations that formulate proposals and negotiate specific territorial issues. On the other hand, broader participatory settings ask non-expert citizens to express preferences among predefined scenarios or solutions, often without creating adequate conditions for understanding, discussion and collective reflection.

The issue changes when participation is approached not primarily as a collection of opinions or proposals, but as the progressive emergence of knowledge rooted in lived experience. Within this perspective, the relevance of public space lies in its capacity to expose individual experiences to confrontation with others, making visible differences, interdependencies and latent collective dimensions.

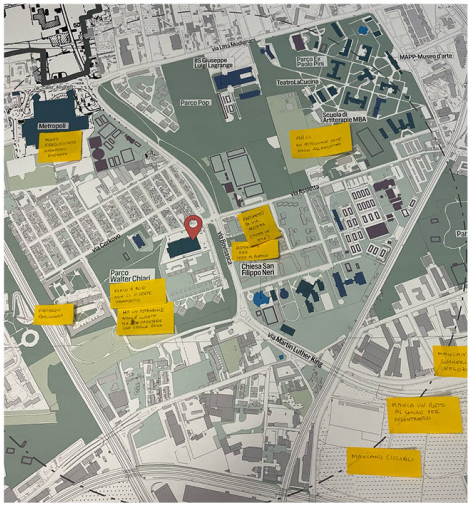
At this point, the contribution of deliberative approaches becomes significant. Deliberation allows the process to move beyond the simple collection of preferences or isolated demands, creating conditions for reflection, comparison and the progressive articulation of positions through interaction and exposure to different perspectives (Forester, 1999; Curato et al., 2018).

Within the analysed initiative, the fragmentation of the co-creation process into multiple moments, formats and scales of interaction enabled different actors to contribute incrementally according to different forms of engagement and capacities. Avoiding fully









formed positions or already competent participants, the process sought to construct tailored opportunities for access, confrontation and learning, allowing broader forms of collective understanding to emerge over time.

In practice, this flexibility stretched the boundaries of the original activity and enabled broader and, in some cases, unforeseen forms of participation. One example concerns the unexpected involvement of very young participants, initially activated through autonomous yet locally embedded social programmes informally connected to members of the IFe network. These moments can be interpreted "as cracks, not doors" (Mukhtar-Landgren et al., 2026): not fully planned openings but specific deviations that temporarily reoriented the process and generated new possibilities of interaction. In response, organisers adapted their formats and protocols to engage younger participants more effectively.

At the same time, other attempts proved sig-

nificantly less successful. Efforts to involve groups of foreign women, for instance, encountered substantial limitations due to language barriers and broader social vulnerabilities that the initial process configuration was ill-equipped to address. Instead of concealing these limits, the experimentation made them visible, highlighting the uneven capacities of participation and the inadequacy of certain tools and resources for engaging more fragile or distant social groups within a large-scale territorial process.

Deliberation mattered less for increasing participation than for transforming the quality of interaction among participants. Through repeated exchanges and the progressive construction of shared framings, participants were encouraged to move beyond isolated complaints and highly localised demands toward more articulated forms of argumentation. The process helped make diverse positions visible within a shared interpretative space, opening new possibilities for confrontation, collective learning and future co-creation trajectories. In this sense, the process also generated intermediate spaces of interaction between civic actors and institutions, where knowledge could be translated, discussed and progressively embedded in planning practices, beyond the immediate production of decisions (Oldbury, Henriksson, 2026).

From this perspective, deliberation did not simply complement co-design. Still, it reconfigured it, shifting the focus from producing proposals to building collective capacities and shared problem framing over time. The process can therefore be interpreted as a form of civic capacity-building in which participation is not reduced to consultation but becomes a grounded learning process that evolves and stimulates new forms of civic activation and co-creation.

Institutional learning and instituting potential

The third interpretative lens concerns the instituting dimension of the process and its implications for institutional learning. One of the most relevant aspects emerging from the case is the evolving transformation of the Municipality's role within the process. Municipality 9 progressively shifted from acting primarily as a recipient of civic demands and facilitator of local initiatives to engaging in a more reflexive and reciprocal form of interaction.

This transformation did not occur through formal agreements or predefined governance arrangements, but through an incremental process of mutual learning. During the initial phase, the relationship between the laboratory and the Municipality was characterised by distance and autonomy. Activities and meetings involved only civic actors and local initiatives, allowing the group to develop an independent perspective and organisational identity. As the process matured, however, an explicit effort was made to establish a dialogue channel with

the Municipality, initially through a joint application to a public call for events. This marked the beginning of a more contextualised and negotiated form of interaction between active citizenship and local institutions.

Over time, collaboration and trust between the IFe organising group and Municipality 9 gradually deepened. The Municipality facilitated contacts that allowed the network to expand, while the group experimented within municipal spaces, sharing methods, partial outcomes and alternative visions for public space and mobility. Step by step, and partly through university-led exploratory work and design proposals, the institution developed a broader understanding of the possibilities for territorial regeneration, while simultaneously strengthening participatory and listening-oriented approaches that were already partially present in its action.

During this phase, however, tensions and requests for clarification also emerged. Some independent groups perceived the project as overly institutional, expressing concerns about the potential loss of autonomy and independent voice. These concerns prompted the IFe group to draw a clearer distinction between the general reporting of the process – as an independent outcome of civic participation – and the proposal developed in relation to the Sustainable Mobility Plan.

By the end of the pathway, a core working group focused on urban and technological issues had clearly taken shape. At the same time, IFe civic lab and Municipality 9 were consolidating a new, more explicitly co-designed participatory initiative. This marked a significant shift from the earlier phase, when the administration provided light support while remaining largely "at the window". Multiple forms of cooperation and informal agreement between the civic-research group and the institution were beginning to stabilise, substantially altering the initial configuration of the relationship.

The encounter with the practice analysed in this contribution provided the Local City Council with an opportunity to experiment with a more structured approach to participation over time and, more importantly, to rethink the institution's qualitative role. In this shift, Municipality 9 moved beyond the role of a simple collector of signals and activator of local initiatives, towards that of an actor actively engaged in creating the conditions for shared learning processes, mediating between neighbourhood-scale knowledge and city-wide policy discussions.

In this sense, the process contributed to making the Municipality's action more reflexive and civic-embedded, despite its limited formal competencies and resources. Institutional learning concerned not only the incorporation of new tools or methods, but also the ignited transformation of how mobility, participation and territorial priorities were framed and dis-

cussed within the institution itself. The laboratory's action contributed to expanding municipal capacities by supporting existing pathways of dialogue, introducing deliberative practices and enriching the content of policy discussions through a broader territorial perspective. From this viewpoint, the case provides an example of *scaling deep* within a local institution, understood as a transformation of meanings, relationships, and organisational capacities, rather than the simple adoption of new procedures.

5. Conclusions

The case discussed in this contribution offers a situated observation of an intermediary infrastructure in formation, whose significance lies less in the production of a replicable model than in the questions it raises regarding the relationship between civic initiatives, institutional learning and planning practice.

Analysed through the lenses of niche experimentation, deliberative capacity-building and instituting potential, the experience suggests that the relevance of civic experimentation cannot be reduced either to its immediate outcomes or to its capacity for formal institutionalisation. Rather, its contribution lies in the gradual construction of relationships, competences, and shared interpretative frameworks that connect civic and institutional actors.

Three tensions emerge from the case. The first concerns the relationship between stabilisation and openness. While the consolidation of intermediary infrastructures appears necessary to ensure continuity and influence, increasing organisational stability may also reduce the flexibility and exploratory capacity that initially enabled experimentation. The challenge, therefore, lies not simply in scaling up civic initiatives, but in identifying organisational forms capable of maintaining openness while engaging more directly with institutional structures.

The second concerns the role of universities and other actors capable of mobilising significant resources within such organisational settings. Although IFe intentionally positioned the university as one actor among others, the case reveals how methodological competences, funding opportunities and institutional legitimacy continue to play a significant role in shaping the process. Whether such infrastructures can sustain themselves without becoming dependent on these resources remains an open question.

The third tension concerns the transformative potential of local institutions.

The case suggests that proximity-based institutions may act not only as recipients of civic demands but also as sites of institutional learning. Beyond the adoption of specific tools or proposals, the most significant outcome is the emergence of reflexive and civic-embedded forms of action able to integrate local knowledge into policy discussions and plan-

ning practice. Whether such learning can remain transformative once incorporated into ordinary planning practices remains an open question.

More broadly, the case invites reflection on whether initiatives such as IFe should be understood as emerging institutions, temporary alignments between actors, or something in between. Rather than asking whether civic initiatives can become institutions, the experience suggests a different question: under what conditions can institutions remain sufficiently permeable to learn from civic experimentation without absorbing or neutralising it? It is within this tension that the relevance of these civic-institutional arrangements for contemporary urban governance may ultimately reside.

Notes

[1] Since 2016, Milan has been divided into nine Municipalities, decentralised bodies operating between the central administration and neighbourhoods. They hold consultative and propositional functions on local territorial matters and manage limited resources for local initiatives. Municipality 9, the focus of this contribution, has approximately 189,000 residents (https://www2.comune.milano.it/comune/palazzo-marino/municipi).

[2] The experimentation was supported by the Horizon Europe project ORBIS-Augmenting Participation, Co-creation, Trust and Transparency in Deliberative Democracy and by the Competence Center for Antifragility (CRAFT) at DAStU Politecnico di Milano.

[3] Established in 2017 on the initiative of Turin and Bologna, the Italian Urban Center Network promotes collaboration and knowledge exchange among Urban Centers across Italy.

[4] The definition was explored, particularly by Paolo Fareri, within the experimentation of the Strategic Plan for the Milan Province, DiAP (now DAStU) Politecnico di Milano, 2005-2009, resp A. Balducci.

[5] The primary source of these data is the Population Register of the Municipality of Milan, whose statistical analyses are available on the Milano Statistica – Comune di Milano portal.

[6] The laboratory is supported by research and teaching activities developed within DAStU (Politecnico di Milano), including the CALL (Cities for Action Learning Lab) research group, student theses and internships, and urban design studios focused on Municipality 9.

[7] For a detailed account of the process and the digital tools employed, see Moro & Acerbi (2026) and Anastasiou et al. (2026).

References

Allegretti G., Secchi M., Tang A. 2016, *Hybrid scales of citizen engagement*, in R. Balbim (ed.), *The Geopolitics of Cities*, IPEA, Brasília.

Anastasiou L., Moro A., Ardito A., Concilio G., De Ambrosis F., Medina T., Acerbi E., De Liddo A. 2026, *From streets to screens: A digital platform for mapping urban narratives and scaling civic dialogue*, in C. Maciel et al. (eds), *INTERACT 2025*, Lecture Notes in Computer Science, vol. 16479, Springer Nature Switzerland, Cham, pp. 1-12. DOI: 10.1007/978-3-032-22937-3_2.

Bianchetti C. 2020, *Bodies. Between Space and Design*, Jovis, Berlin.

Bruzzese A. 2026, *Reclaiming Public Space Through Governance Transformation: The Case of Piazze Aperte, Milan*, «Urban Planning», vol. 11, pp. 1-24. DOI: 10.17645/up.11032.

Campagnari F. 2024, *The Institutionalisation of Civic Initiatives. Practices, Public Effects and Models of Direct Civic Action in Europe*, Routledge, London-New York.

Comune di Milano 2019, *Milano 2030. Visione, costruzione, adattamento. Piano di Governo del Territorio*, Comune di Milano, Milano.

Crosta P.L. 2010, *Pratiche. Il territorio "è l'uso che se ne fa"*, FrancoAngeli, Milano.

Curato N., Dryzek J.S., Ercan S.A., Hendriks C.M., Niemeyer S. 2017, *Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research*, «Daedalus», vol. 146, n. 3, pp. 28-38. DOI: 10.1162/DAED_a_00444.

Davidson S., Stark A. 2011, *Institutionalising public deliberation: Insights from the Scottish Parliament*, «British Politics», vol. 6, n. 2, pp. 1-25. DOI: 10.1057/bp.2011.3.

De Liddo A., Buckingham Shum S. 2010, *Capturing and representing deliberation in participatory planning practices*, in *Proceedings of the Fourth International Conference on Online Deliberation (OD2010)*, Leeds, UK, 30 June–2 July, Open Research Online – The Open University, <http://ics.leeds.ac.uk/sub1.cfm?pbcrumb=3rd%20February%202010> (04/26).

De Liddo A., Concilio G., Rizzo F. 2023, *Critical Deliberative Democracy Tech: Questions, Tensions, Norms and Directions for Working with Institutions, Communities and Technologies to Scale Up Democratic Innovations*, in *Proceedings of the 11th International Conference on Communities and Technologies (C&T '23)*, pp. 255-257. DOI: 10.1145/3593743.3593775.

Esposito R. 2021, *Istituzione*, Il Mulino, Bologna.

Forester J. 1999, *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, MIT Press, Cambridge (MA).

Frantzeskaki N., Bach M., Hölscher K., Avelino F. (eds.), 2018, *Co-creating Sustainable Urban Futures. A Primer on Applying Transition Management in Cities*, Springer, Tokyo. DOI: 10.1007/978-3-319-69273-9.

Fung A. 2006, *Varieties of participation in complex governance*, «Public Administration Review», vol. 66, special issue, pp. 66-75. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x.

Geels F.W. 2002, *Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: A multi-level perspective and a case-study*, «Research Policy», vol. 31, n. 8-9, pp. 1257-1274. DOI: 10.1016/S0048-7333(02)00062-8.

Geels F.W. 2011, *The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms*, «Environmental Innovation and Societal Transitions», vol. 1, n. 1, pp. 24-40. DOI: 10.1016/j.eist.2011.02.002.

Geels F.W., Schot J. 2007, *Typology of sociotechnical transition pathways*, «Research Policy», vol. 36, n. 3, pp. 399-417. DOI: 10.1016/j.respol.2007.01.003.

Global Designing Cities Initiative 2022, *Designing Streets for Kids*, Global Designing Cities Initiative, New York, <https://globaldesigningcities.org/publication/designing-streets-for-kids/> (03/26).

Grin J., Rotmans J., Schot J. (eds) 2010, *Transitions to Sustainable Development. New Directions in the Study of Long-Term Transformative Change*, Routledge, London-New York. DOI: 10.4324/9780203856598.

Healey P. 2007, *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*, Routledge, London-New York.

Köhler J., Geels F.W., Kern F., Markard J., Onsongo E. et al. 2019, *An agenda for sustainability transitions research: State of the art and future directions*, «Environmental Innovation and Societal Transitions», vol. 31, pp. 1-32. DOI: 10.1016/j.eist.2019.01.004.

Loorbach D. 2010, *Transition management for sustainable development*, «Governance», vol. 23, n. 1, pp. 161-183. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2009.01471.x.

Loorbach D., Frantzeskaki N., Avelino F. 2017, *Sustainability transitions research: Transforming science and practice for societal change*, «Annual Review of Environment and Resources», vol. 42, pp. 599-626. DOI: 10.1146/annurev-environ-102014-021340.

Mahmoud I., Stagias A. 2024, *Post-occupancy evaluation for tactical urbanism interventions through placemaking model: two case studies from the "Piazze Aperte" program in Milan*, «Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability», pp. 1-38. DOI: 10.1080/17549175.2024.2381532.

Manfredini F., Giavarini V. 2022, *Una fotografia del contesto attraverso i dati*, in A. Moro (ed.), *CoRe. Connessioni in rete. Un progetto intorno alle realtà attive e ai loro spazi a Dergano*, in Planum Publisher, Roma-Milano, pp. 20-33.

Manzini E. 2015, *Design, When Everybody Designs*, MIT Press, Cambridge (MA).

Massari M., Orioli V. 2023, *Democrazia in pratica? Una traiettoria verso la collaborazione a Bologna*, «IN_BO. Ricerche e Progetti per il Territorio, la Città e l'Architettura», vol. 14, n. 18, pp. 72-83. DOI: 10.6092/issn.2036-1602/14834.

Moro A., Acerbi E. 2026, *Co-creating Sustainable Mobility: Experimental Action-Research for Participatory Urban Planning in Municipality 9 of Milan*, in M. Tira, M. Tiboni, G. Maternini, M. Pezzagno (eds), *Smart Mobility and Shared Urban Spaces. ICLWC 2025*, Lecture Notes in Civil Engineering, vol. 814, Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-032-16695-1_24.

Moro A., Renzoni C. 2026, *Scuole, spazi di prossimità e forme di collaborazione*, in A. Bruzzese (ed.), *Publicness, città e territori. Ripensare la dimensione pubblica tra crisi e transizioni*, Donzelli, Roma, pp. 303-312.

Mukhtar-Landgren D., von Wirth T., Bertolini L., Torrens J. 2026, *Urban living labs as cracks, not doors: Reimagining experimentation in transport (and beyond)*, «Journal of Transport Geography», vol. 132, art. 104598. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2026.104598.

Oldbury K., Henriksson M. 2026, *What do we talk about when we talk about citizens? Public actors and researchers navigating citizen roles at the border of a semi-urban living lab*, «Journal of Transport Geography», vol. 134, art. 104685. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2026.104685.

Ostanel E. 2015, *Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare*, FrancoAngeli, Milano.

Pasqui G. 2008, *Città, popolazioni, politiche*, Jaca Book, Milano.

Pucci P. 2017, *Mobility behaviours in peri-urban areas: The Milan Urban Region case study*, «Transportation Research Procedia», vol. 25, pp. 4233-4248. DOI: 10.1016/j.trpro.2017.05.227.

Purcell M. 2008, *Recapturing Democracy: Neoliberalization and the Struggle for Alternative Urban Futures*, Routledge, New York.

Saija L. 2016, *La città come progetto collettivo*, Franco-Angeli, Milano.

Salet W. 2018, *Institutions in action*, «Planning Theory», vol. 17, n. 3, pp. 412-428. DOI: 10.1177/1473095217749380.

Sanders E.B.-N., Stappers P.J. 2008, *Co-creation and the new landscapes of design*, «CoDesign», vol. 4, n. 1, pp. 5-18. DOI: 10.1080/15710880701875068.

Savini F., Bertolini L. 2019, *Urban experimentation as a politics of niches*, «Environment and Planning A: Economy and Space», vol. 51, n. 4, pp. 831-848. DOI: 10.1177/0308518X19826085.

URBACT 2023, *Innovations in Mobility and Public Space: Walk'n'Roll Cities Guidebook*, URBACT Programme, Paris, <https://urbact.eu/sites/default/files/2023-01/walknroll.pdf> (04/26).

Vicari Haddock S., Moulaert F. (eds.), 2009, *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Il Mulino, Bologna.

von Wirth T., Frantzeskaki N., Loorbach D. 2020, *Urban living labs as inter-boundary spaces for sustainability transitions?*, in G. de Roo, C. Yamu, C. Zuidema (eds), *Handbook on Planning and Complexity*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, pp. 237-257. DOI: 10.4337/9781786439185.00017.

Processes of Institutionalisation of Critical Spatial Practices

Saskia Gribling
Interuniversity Department of Regional and Urban Studies and Planning (DIST), Politecnico di Torino, Turin, Italy
saskia.gribling@polito.it
orcid.org/ 0000-0002-9759-9763

Received: January 2026 / Accepted: June 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17106

keywords
critical spatial practices
institutions
dissent

This paper proposes to look at 'critical spatial practices' in relation to institutions. It understands the institutional process as dynamic, vital, and always in motion, nurtured by what are defined as praxis instituens, which, through their enactment of dissenting stances, manage to challenge and deform what they encounter, transforming also themselves in a mutual relationship. Two practices, Stalker and Torinostratosferica, have

1. Introduction

projects are constantly confronted with their formalisation and are always positioned within their institutional frame of reference. This paper examines the critical power and transformative potential of the architectural project by exploring its relational dimension with the contingencies in which it is immersed: these latter constitute the immaterial and material context and the tangible contradictions through which the project becomes realised (Galli, 2023, pp. 72). Any project can not exist without the institutional order that allows its establishment, and, as discussed by Armando and Durbiano (2023), the power of any project is an instituting power; at the same time, institutions are the 'political transcendent' of the project itself. Therefore, to discuss the political potential of spatial projects, there is a need to focus on their institutional dimension, or rather on the "potential vital dimension of institutions" (Esposito, 2023, p.4). Institutions are understood here as brimming with everyday practices that create them through concrete, tangible acts: these acts are media-

been observed using ethnographic methods of inquiry. The contribution is constructed with a twofold objective: on the one hand, by positioning itself in medias res, it adopts a pragmatic approach to examine spatial practices and civic demands, since these do not exceed institutional logics but are rather embedded within them. On the other hand, looking at the processes of instituting of their dissent and quest, it focused on the effects of their actions and projects, thus stressing what institutions could learn from the cases.

tions, and institutional changes occur through the transformative dynamics of the different actors and practices involved in such negotiations (De Leonardis, 2011).

Practices and institutions are thus intrinsically intertwined. This paper engages with the concept of *praxis instituens* proposed by Italian philosopher Roberto Esposito (2020, 2021, 2023), understood as an ongoing contested process that practices undergo while modifying institutional configuration, challenging and expanding themselves and what they encounter. What has lately been defined as the practice turn in architectural and spatial discourse (Doucet, 2015) builds on an overall resurgence of interest in critical spatial practices, broadly aligned with a renewed attention to everyday and spatial tactics.

The object of this paper are thus the everyday tactics exercised by two selected spatial practices that use their projects to challenge the institutional settings they encounter. By examining those critical spatial practices with a pragmatic lens and examining how institutions effectively respond to diverse civic demands, this contribution reflects on the processes of institutionalisation that such demands undergo. It presents and discusses how two selected Italian practices, *Torinostratosferica* and *Stalker*, despite and because of their critical stances, have successfully materialised their projects, demonstrating how dissent can be enacted. Stalker, a practice of dissenting architects and artists based in Rome, uses the city as a field of inquiry and exploration paradigm; and Torinostratosferica, a communication agency that has managed to realise a placemaking project in the city of Turin, regardless of a strong narration of being alternative to the Public Administration offices of the city. Stalker encounters mainly publicly or privately funded cultural institutions, broadly proposing cultural, social, educational, and artistic activities. Torinostratosferica claims to be an alternative to the institutional system they face, but this dissent is less evident in the achieved effects.

Given two different cases of being a *praxis instituens,* the contribution reflects thus on what institutional change is. To do so, section 2 defines the relationship between institu-

tions and critical spatial practices, discussing how such a critical attitude is vital for institutions; section 3 discusses the methodology employed and highlights the pragmatist approach that looks at the actions and the effects of the practices; section 4 goes in *media res* and presents the two critical spatial practices; while section 5 brings together all the elements discussed beforehand and suggests that processes of institutionalisation of critical spatial practices are crucial for institutions to exist. The paper ends with a concluding section (6) that raises additional questions and suggests further research on the issues raised.

2. Institutions and practices

This contribution holds a pragmatist position and understands institutions as endless in motion and never static. They are artefacts, joint engaged acts, crafted by people and yet independent of them, that endure standing together (Bojanic, 2022). Institutions do not precede the social construction of reality; they are part of it. Indeed, institutions and institutional facts exist as an intertwined set of systematic relations with other institutional facts, and nothing transcend precedes them (Searle, 2006). Yet institutions have a generative and vital potential that constitutes their dynamic dimension, as it is conditioned by what Italian philosopher Roberto Esposito has defined as *praxis instituens,* characterised "through a double movement of advancement and retroaction" (Esposito, 2020, p.89)[1]. Drawing from French political philosophers Claude Lefort (1924-2010) and Cornelius Castoriadis (1922-1997), Esposito suggests looking at the phenomenon of institutionalisation from the point of view of what is situated in the process of instituting itself, rather than on what is institutionalised: this institutionalising praxis is always conditioned by what already exists (Castoriadis), and, indeed, it is never created *ex nihilo* but always *ex aliquo* (Lefort). Therefore, in this institutionalising process, the subject does not exceed the praxis but rather exists together with it and together with what it modifies, modifying itself in such processual relation. By drawing attention to the active verb 'to institute', Esposito frames the processual dimension of institutions, which both proceeds and yet is forged by instituting subjects and proposes it as an affirmative project (Esposito 2020). In this paradigm, *instituting* is a process of stabilisation of certain critical stances enacted by practices. It holds its conflictual character and yet goes beyond the mere *institutionalisation*.

Looking at the sociologist contributions on the long-lasting research on what institutions are and why to study them (Durkheim, 1894; Goffman, 1968; Donolo 1997) the focus on the institutional dimension of the 'social life' of things has long been debated, proposing institutions as human aggregates that precede being together and that yet have an existence

beyond the individual: they are social and ritual facts. Thus, the emphasis is on the relational dimension between praxis and institutions, which also strengthens the understanding of their artificiality through the infinite possibilities of "doing, undoing, and redoing possible worlds"[2], which is a human practice (de Leonardis, 2011, p.58). Practices are also in the pragmatic sociology of institutions, the locus for this relationship. Yet, the force of the instituting power of practices proposed by Esposito is different because the meaning given to 'institution of the social' is different: this is not understood in its "weak meaning" of a political institution placed in society, but rather that society is itself instituted by the political (Esposito 2020, pp. 169-170).

The role of critique is thus vital and essentially political. Boltanski, retracing what he calls "the metacritical theories of domination" of the pragmatic paradigm (2011, pp. 51-52), suggests that institutions have both this 'self-evident' connotation (understood as 'social facts', they are therefore always in contrast with 'natural facts') and a certain negative allure, being the effect of domination. Boltanski stresses that to recognise the "factual character of institutions", the emancipatory role of critique becomes crucial as it "asserts itself by establishing new forms of relationship between critical instances and institutional instances" (2011, pp. 157-158). The vital tension of institutions is thus fostered by both critical forces and by 'those that confirm' the institutional order. Critique, indeed, is defined by the French sociologist as the ability "to engage with reality and yet alter its contours" (Boltanski, 2011, p. 150). Such alternation is very close, as a conceptual movement, to the 'challenge, expansion, and deformation' undertaken by the *praxis instituens* proposed by Esposito (2021, p. 19)[3] once declined in its political meaning when also the negative is encompassed in the possibilities to confirm institutions.

From a planning studies perspective, Willem Salet (2018) draws attention to the (public) normative aspects of institutions that ensure interactions between different subjects, enabling society to function. With a pragmatic take, he explores 'purposive actions' while also underlining the public value of an institutional perspective. Combining both experimental pragmatism and institutional trajectories, he suggests searching and experimenting "in action" (p. 63), which will foster "the enhancement, maintenance, and innovation" (p. xiii) that institutions need to fulfil their role in society. Such institutional innovation also occurs through conflict and contestation, and, therefore, dealing with dissent is again part of this processual relation. At the same time, from her deeply radical 'practice turn' position, Patsy Healey confirms this dynamic and relational view on institutions that are nothing but "the patterings which shape the discourses and practices [...] of social life" (Healey 2018, p.26).

Indeed, the emergence of opportunities and crises that arise from the observation of those patterns helps in understanding subversive and design strategies. Such a call for structural change that comes from the encounter between instituting practices and institutions, which could be 'planning friendly' as it gives time and space to include people and instituting practices in those "instituting processes", has recently been strongly argued by Italian scholars Li Destri and Saija (2023) and in the call of this issue itself.

This paper is positioned here, with a literature review that explains why it has been chosen to examine critical spatial practices within institutions to explore the transformative power and critical potential of two peculiar critical spatial practices.

3. A pragmatist approach to look at critical spatial practices

This paper engages with lines of inquiry at the intersection of the feminist materialist tradition of critical thinking and more-than-human ontologies and practices, which provide the research's general ontological backdrop. Indeed, all of these propose a way of looking at the politics of spatial projects by positioning the research within the observation of practices: neither reality nor knowledge precedes them; both are "incorporated into daily events and activities" (Mol, 2002, p. 32).

Therefore, on the one hand, this paper recognises architectural and spatial projects as intrinsically embodied with the political, economic, and social (institutional) context in which they are designed and realised. Their context shapes them, and they shape their contexts, in a mutual relationship. On the other hand, the same relationality applies to the method employed to examine critical spatial practices in relation to institutions: the pragmatist position adopted is inescapably intertwined with the method of enquiry itself. Thus, the way of knowing comes from observing the enactment of dissent exercises by two spatial practices, which are the object of the study; no assumption is given *a priori*. Ethnography has been employed as a method of inquiry: the focus is on how the practices enact dissent against the institutions they encounter. At the same time, these latter need the specific cases to emerge in their definition - what are these institutions in practice? - as the research follows the pragmatist tradition to explore the object of study. In addition to the focus on how dissent is exercised through critical spatial practices, the presented inquiry examines how these practices influence the institutions they mean to oppose.

Thus, the methodology is grounded in previous works that have expanded the understanding of spatial and architectural practices as situated social-material practices (Cuff, 1992; Yaneva, 2009; Lefebvre, 2018). These have contributed to expanding the attention of architec-

tural theory from "static object" to a "moving project" (Latour & Yaneva 2017, p. 103).

The two critical spatial practices observed and presented in paragraph 4 have been chosen to look at how their projects exercise the power of critique and dissent. Each one of them is a singular case of *praxis instituens* that interferes with the institutional dimension encountered and deforms it, an example of hands-on knowledge that fools the given order of things through everyday tactics (De Certeau, 1980, p. 4). Both Stalker and Torinostratosferica share a strong narrative that reinforces their drive to change the institutional system they face; they both claim to be an alternative to it. Nevertheless, and also because of such a strong declared position, they usually manage to bring their projects forward, constantly negotiating with institutions to realise them. The results of the critical ethnographies will further discuss their actions and effects, examining how the actors have negotiated their positions and profited from institutional vacancies at the normative, physical, and administrative levels. To present the relational *instituting* processes the two practices undergo, the paper conceptualises each one of them as a singular *praxis instituens* that, from its specific position, manages to deform itself and what it encounters. Thus, the term *praxis instituens* depicts the movement of the singular practice. What the practices 'deform' is nothing but the result of their critical stances brought to the table within this process, their dissent. Dissent comes from the Latin *dissentīre* 'feeling different' in sentiment and/or opinion and engages with the relational and dynamic tension embedded within institutions presented[4]. Dissent is how the practices, by engaging with institutions, manage to challenge and modify them.

The two key concepts will be made empirical in the presentation of the two cases. The aim of the two ethnographies has been to follow the everyday actions within the practices to trace how these embody, realise, or contradict their discourses and state values. The empirical material presented in the paper is used to depict how dissent works in action. Ethnography has been employed to trace what the architects do and have done within their critical spatial practices: their daily routine, both individual moves and collective interactions, their self-narration and ways of communicating ideas, documents written and projects drawn, lessons given and lectures held. The research has been built on a prolonged participatory observation (Semi and Bolzoni, 2022), resulting in *thick descriptions* (Geertz, 1973) of each practice.

The ethnographies presented disentangle critical spatial practices in action, and the results presented here come from one and a half years of collaboration with Torinostratosferica and more than three years of immersion within the Stalker collective. The researcher's positionality, which differs across the two cases presented, has, of course, affected the observer's

point of view and, consequently, the narration of the cases and the results[5]. To make the engagement process as transparent as possible, a short paragraph for each practice will describe how the collaboration has been going and how it has been structured over time. The author's affection for the practices and her deep, strong relationship with them will open further discussion that might go beyond the scope of this paper, but a short reflection in paragraph 5 will clarify the limits and potentialities of such engagement.

4. Ethnographies of critical spatial practices

This section examines two critical spatial practices through a pragmatic lens to explore how institutions effectively respond to diverse civic demands and reflect on the processes of instituting these demands undergo. The two critical spatial practices (Awan *et al.*, 2011) have been chosen because they can negotiate institutional change from their specific oppositional positions, proposed as alternatives to the established institutional framework. Indeed, both cases exercise their dissent always from a position within institutions and never outside. Stalker and Torinostratosferica share a strong will to change the institutional settings encountered, and they both enact this dissenting will always through their projects. At the same time, the two practices differ very much from each other in the values and critical standpoints. Yet they share a strong narration of the stubborn need to change the institutional system they encounter; at the same time, they infiltrate within the faults created by that system to realise their projects. Moreover, the practices share a certain apparent (and yet claimed) unstructurelessness. It has been decided to highlight some comparable aspects: general information about the collective structure and the projects carried out, a brief reconstruction of the evolution of the practice, and a focus on the self-narration of the dissent they exercise and its effects. Generally, each upcoming paragraph shows how the practice has exercised its will to change institutions and how it has succeeded or failed to do so. For each one, the aim is to depict the spaces of transition that the practices have created within the institutional terrain in which they operate.

4.1 Stalker: how to be ungraspable

The researcher has been following Stalker collective from September 2020 to February 2024. Being authorship, something this practice strongly escapes, resulted in a loose contract between the observer and the observed. Indeed, being part of Stalker is hard to trace: the collective is open to anyone who wants to join, yet Stalker claims not to be embodied in any person. The reconstruction that follows results from an intertwined ethnography that has used direct observations, unstructured conversations, semi-structured and more for-

malised interviews, secondary sources, texts written about the collective, and archival materials. The case presented is thus the result of an immersive, almost *militant* (Boni et al., 2020) ethnography deeply embedded and grounded in the practice. Stalker is a practice of staying in the places and contingencies it crosses. 'Everyone and none is Stalker' is a recurring motto of the collective. Therefore, to be able to trace part of their work, being in the presence of things seemed the way to tell part of their practice. As partial as this narration is, it is built from a specific perspective that encompasses the duality of being part of them and researching them simultaneously.

Stalker is a practice comprised of a variable group of three to twenty individuals that has existed since the beginning of the 90s. Throughout the years, they have proposed different projects: sometimes more performative and artsy, while others are more crafted and structural. Its founders are trained as architects, and for years, informally, Stalker has been known as the 'Collective of Architects that Walk' because of their great refusal to engage with the built environment, building buildings. The collective functions with variable geometry that changes over time, adapting to the projects they carry out based on topics, inquiries, and methods. They are active in the city of Rome and use it as a field of inquiry and a paradigm for exploration. Since 1996, the group has been registered as a cultural association, a status required for participation in public and private funding calls and for overseeing the projects carried out.

At the same time, Stalker's work consistency lies also in a straightforward and intended cloudiness of belonging: "Stalker is not embodied in anyone, least of all in 'us' who have contributed to making it happen" (Romito n.d)[6] or "Stalker is not just one practice but thousands of practices, and it is not our practice, nor that we have the patent of being Stalker…and I care to see it in this way. It is also true that we are the ones who have embodied it, and thus, it sticks to us. But all the effort is about getting rid of it" (Careri 2024)[7]. Yet, some people have been and are more present in the decision-making process and in everything that concerns what Stalker does and has done. This is particularly true for some personal actions and decisions undertaken by two of the 'main' founders of the group over the years, Lorenzo Romito and Piccio Careri. They are the ones who have mainly written and published reflections and shared publicly the experiences undertaken. They have been active from the very beginning and are still involved. They are also the ones presenting Stalker's previous projects, using the images produced, and applying for funds using the association name. Together with them, Giulia Fiocca joined the collective in 2006 and is currently fully leading the activities, overseeing overall management and communication, and

usually signing applications to participate and obtain public funds (Fiocca, 2024).

Having observed Stalker's development of recent years, two parallel modes of operation could be defined: there is the practice currently led and organised mainly by Romito and Fiocca; and on the other hand, there is Careri's practice carried out within the course '*Laboratorio di Arte Civica* (LAC)'[8] its research group at the University of Roma Tre in Rome.

Stalker has a flexible structure, with powers, tasks and resources distributed among those actively participating in the group. Therefore, the involvement of people and tasks varies. However, their *modus operandi* is still based on experience over time, as their actions are also directed by the political choices at the base of their manifesto or by personal inclinations and beliefs. Romito and Fiocca are currently the ones who manage the money, sign the projects, make decisions about the overall content of the researchers and the form of the actions, and invite guests and speakers. They know where they want the projects to go. They are also the ones invited directly to public talks or workshops, which they then choose to open to the broader group. At the same time, Careri does the same in similar but parallel contexts. The cultural association is still officially registered, but there are no recurring meetings, nor a clear structure with job titles and specific tasks. The group remains a welcoming environment for newcomers, "regardless of their degree or residence permit" (Stalker 2020). Nevertheless, there is a Google account, and some people have access to it, while others don't; the same goes for the keys to Stalker's workspace, the No-Working.

In this working landscape, the institutions encountered are cultural institutions, publicly or privately funded, broadly proposing cultural, social, educational, and artistic activities that function as promoters, sponsors or partners of Stalker. Stalker faces a process of instituting that spans two domains: one concerns obtaining funds, permissions, stamps, and approvals for their proposals. The other strives to bring to the table discussion issues that are usually outside a more established and institutionalised way of thinking.

The cases of *Campus Rom* where the collective engaged in ten years of research with the Romani community[9] on the paradoxes of informal liminal spaces and their living conditions, of *Porto Fluviale*[10], an institutional exploration on how squatting movements could become formalised and officially recognised by public authorities without losing their dissenting stances, are examples of this re-semantisation of the topics of discussion: they urge to move the attention to marginalised groups, and they do so by proposing projects where they suddenly are the main actors, instead of the neglected ones. Among other projects, these are indeed representative of a *praxis instituens* that builds *ad hoc* alliances to pur-

sue its own projects. Their dissent moves also from a very pragmatic level of the action to a more discursive one.

For instance, in the case of *Tappeto Volante* (Flying Carpet), 20 Kurdish people without official residency permits crafted the art installation in copper and rope, and received, thanks to Stalker's management, payment from the Italian Ministry of Foreign Affairs, which sponsored the intervention and fully funded its realisation. The installation travelled across the Mediterranean Sea and was displayed in 12 cities between the end of 2000 and 2008, each time involving arts foundations such as the *Fondazione Orestiadi* or *Fondazione Olivetti*, and public authorities such as the Italian Embassy in Jordan or the Italian Cultural Centre of Damasco.

For the case of *Savorengo Ker*, the collective engaged with building a permanent house in an informal Romani encampment in 2008. *Casilino 900* hosted more than 1,000 people in roughly 180 self-constructed houses and a poor, unregulated infrastructure system. The Romani community faced the struggle of not being officially recognised under Italian law or granted residence permits. They were officially invisible to the Italian state yet encamped by it. To challenge this ambiguity, the Romani community, together with Stalker, presented a project to realise and obtain a permit to build a house within the camp. The project obtained the approval of the city council and the support of the *VII Municipio* of the city of Rome[11]. The Department of Urban Studies at Roma Tre University founded the project. *Savorengo Ker* cost 8000 €, had a surface area of 72 m2, and was designed in compliance with building regulations. All expenses were classified under the 'non-inventoriable consumable materials' category to allow the University to finance them. Its realisation was considered crucial to the Romani people, as it would provide a tangible claim to their rights. The house was realised together by the inhabitants of the Camp, also thanks to structural calculations, feasibility studies and technical drawings delivered by Stalker. Regardless of its fatal end[12], *Savorengo Ker* challenged institutions on a symbolic level - being the house built, it would have shown a possible way to let camps and their inhabitants be formally recognised by the Italian state – as on the practical level, since it offered an economical yet structural alternative to the containers made of sheet metal, proposed as a temporary solution.

Stalker has existed for almost thirty years and has found a way to enter and exit the institutionalised system they claim to be against. In their ungraspable, hybrid practice, they declare themselves very loose and open to every encounter along their rhizomatic, never linear path. However, their action is also structured as a response within institutional, legal, and political boundaries that are given and cannot be escaped. This way of compromising

each time, while still finding possible niches of action, is a way of resisting the paradoxes encountered. It has delimited and shaped their mode of existence and way of working, which has also been structured over time and is always situated within a given physical space. They have been enacting performances, building installations, promoting housing rights and alternative housing models, giving lectures, walking paths, and leaping over closed gates, publishing journals, newspapers, and books, triggering discussions, participating in global or local manifestations, and organising conferences and exhibitions. Their practice is multifaceted, and their actions are hard to delimit. Yet all their interventions are rooted in a specific context, and their triggers are always deeply intertwined with the ground they act in. Their research activities are intertwined with political gestures, activist posture, and civic engagement. The projects they develop are mostly deeply intertwined with broader political movements and activist quests; indeed, a strong embrace of local and global political stances shapes their projects and actions. Indeed, these are intertwined with, among others, the Right to Housing movements, and the ecological resistance in defence of the so-called '*Lago Bullicante*', an insurgent urban lake that is considered an environmental monument and yet is under threat by speculation within the urban fabric of the neighbourhood[13]. All their projects engage with the spatial dimension of institutions; they are considered a socially engaged practice that has, over time, consolidated a specific *modus operandi*, constantly negotiating spaces of transition within institutions.

4.2 Dissent as narration: Torinostratosferica

The upcoming paragraph is based on a commission from Torinostratosferica to explore the modes of existence of emergent urban agencies, and this paper is part of its outcomes[14]. The reconstruction is thus informed by an ethnographic account developed strictly within and around the practice itself. In this collaboration, which has been ongoing for roughly 1 year and 10 months, from November 2020 to September 2022, various activities have been undertaken. Torinostratosferica has presented itself through a series of structured conversations: questions that explicitly helped frame what the organisation is, what it does, its development over the years, and how it does what it does. Some of those activities were directly aimed at inquiring about the practice, and some others were meant as an exchange of knowledge or competencies between the research group and the organisation itself. Generally, all of them had a hybrid function.

If, on one hand, within critical urban theory stances, city branding and placemaking projects are discussed to be facilitators of neoliberal processes of exploitation within cities

(Rossi and Vanolo, 2011), at the same time, outside the academic discourses, urban agencies are raising attention to urban agendas for innovative approaches and good practices for multi-level governance within European cities. Torinostratosferica falls perfectly under this second case.

The agency, at the time of the inquiry and before changing its name and status, was a not-for-profit organisation born from the offshoot of a famous branding agency active in Turin for more than 20 years. The project Torinostratosferica originated from *Bellissimo,* a communication and design strategy agency, and it remains closely connected to the agency's expertise, resources, and market understanding. The two organisations share the same office space, and some employees also work for both. Some projects are also carried out jointly by the two branches, both under the same director.

Torinostratosferica was born as a proposal for a branding strategy for the city of Turin. After being rejected, it was initially developed as a collective brainstorming session to think about the city from a table of non-experts. Inspired by Richard Florida's (2003) writing on the creative class, it slowly developed from the strong assumption that 'the creative class' could carry out projects for the city in a more exciting way than technicians and political staff. Public institutions were seen as stiff, boring, and detached from the needs of ordinary people; therefore, new actors, involved in the so-called city-making, are Torinostratosferica main interlocutors. At the request of their main sponsor, the bank foundation *Compagnia di San Paolo*, the agency has, since 2017, organised Utopian Hours, a festival that explicitly discusses the future of the urban with non-experts and non-academics. The festival is held every year and welcomes an average of 2000 visitors per edition and almost 50 speakers. The line-up encompasses mainly city makers and urban innovators to exhibit a "pop way of city making, with ideas which are fresh, new and crunchy" (Ballarini, 2021). The festival is curated to remain popular and easily accessible and claims an overall need to de-specialise urban questions and make them more creative (Florida, 2003). At the same time, after almost ten editions, its organisation has helped establish Torinostratosferica and given it recognition by the public, local authorities, and other urban actors, such as city architects and professors from the Polytechnic of Turin.

With the same posture, in 2020, Torinostratosferica developed a Place-Making project in an abandoned area in a wealthy neighbourhood of the city. The Precollinear Park was designed according to a certain do-it-yourself logic, but to obtain permits, the agency slipped into the City's Urban Department mechanism. The Precollinear Park was conceived during a brainstorming session and later developed as a placemaking project. The agency initially

began redevelopment of the place, leveraging three levels of vacancies: physical, administrative, and planning. Indeed, Torinostratosferica claimed an abandoned tramway line, which had been dismissed since 2017, was located on the border between two administrative districts, with undefined jurisdictional responsibility and no defined future destination. Thanks to these strategic vacancies, the collective, which had no experience in urban design and management, oversaw the project well. The *iter* followed can be considered the opposite of the ordinary tender procedures opened by local administrations to delegate public services to private actors. Following the abandonment of the tramway area, Torinostratosferica initially promoted its regeneration through informal public initiatives. Subsequently, municipal employees, sympathetic to the proposal, informally suggested that the association apply for a temporary concession under a specific communal regulation to allow the Precollinear Park to be officially recognised and instituted by the City. The project, which could be defined as a spatialisation of city branding, created for Torinostratosferica the conditions to enter into conversation with the city's main actors and stakeholders, beginning to be acknowledged as one of them. Public services and amenities, such as street lighting throughout the area and free water, which had been stopped since the tram ceased operations, were reinstated and, from a public space management perspective, looking at the effects on the space's use after regeneration, the use of the area has increased, being easier accessible once again.

Torinostratosferica dissent is strongly narrative and presented as oppositional towards a certain established order. Institutions, in case, are public administration offices and their bureaucracy. Torinostratosferica claims to have validated a potential method of city development, the so-called 'city imaging', which holds that a positive image of the city can affect the city itself. Its dissent is thus based on two statements: the power of imaginative processes and disenchantment with the public state. In the agency's *modus operandi*, there is a recurrent stubbornness, a certain arrogance, and the ability to obtain what they have decided to achieve.

Among the two critical spatial practices presented, Torinostratosferica is the least engaged with systemic challenges and critiques of the *status quo*, socially, environmentally, and economically. Its intentions of institutionalisation regard its own purposes rather than a collective aim. Yet the pragmatic ethnography carried out reveals two crucial points to reflect on based on what has been observed. First, as easy and straightforward as it can be, following established practices is a way to position the research and examine dissent in practice rather than in words. Torinostratosferica claims to be an alternative to the institutional system they face, but in practice, this dissent

is less evident in the proposed effects. Second, regardless of eschatological intentions, certain spatial projects manage to sneak into institutions and challenge and deform them for their own purposes. Torinostratosferica has undertaken a process of institutionalisation that began in an imaginary realm and culminated in real, mundane actions, and this stubbornness is something that any instituting practice could learn from.

Falling under what has been discussed as an entrepreneurial logic and a "political economy of representation" (Rossi & Vanolo, 2011), Torinostratosferica has shown, through its stubbornness, a practical path to realising its projects. In the grey zones and in the niches found along the way, in the ability to strengthen its network and the legacy created to be recognised. Their example clearly shows how they strive for institutionalisation, offering alternatives to a given institutional system that encompasses different levels of action: the consistency between their actions and their values is traceable in the effects of their efforts to become a praxis instituens and to make their project happen.

5. Discussion

This contribution argues that the transformative potential of critical spatial practices lies in their capacity to engage institutions from within, deforming them through situated and everyday tactics. Using the conceptual companions of *praxis instituens* and *dissent,* the paper foregrounds processes of instituting, which are contingent and always negotiated. At the same time, these processes are ambivalent, neither neutral nor necessarily emancipatory, and they are not always straightforwardly different from processes of institutionalisation. Yet in both cases, the practices presented, Stalker and Torinostratosferica, demonstrate that institutions are not monoliths to be rejected or embraced, but rather relational entities continuously reshaped by practices that traverse them. In this sense, the institutional dimension does not merely constrain critical spatial practices but constitutes the terrain on which dissent can be enacted and materialised.

Holding a pragmatist perspective, the paper highlights how dissent operates through effects rather than intentions. Indeed, both practices explicitly position themselves as alternatives to institutional settings, yet their modes of engagement, degrees of compromise, and transformative potential differ significantly. Stalker's ungraspable and hybrid practice exemplifies a long-term *praxis instituens* that sustains a vital tension with institutions by constantly renegotiating legality, authorship, and legitimacy. Its capacity to move in and out of institutional frameworks, by securing funding, permissions, and recognition while simultaneously challenging dominant narratives and normative arrangements, illustrates how

processes of institutional change may happen through deviations, tactical displacements, and re-semantisations of existing procedures. In Stalker's case, dissent is enacted through alliances with marginalised groups and the deliberate inhabitation of institutional paradoxes. The institutional transformations observed are therefore situated and deeply dependent on the relational ecology in which the practice operates, particularly within the specific urban and political context of Rome.

Torinostratosferica brings into focus a different configuration of *praxis instituens* grounded in narrative dissent and entrepreneurial stubbornness. The practice claims an oppositional stance towards public administration and bureaucratic inertia; the ethnographic account has observed that its process of institutionalisation emerges not as an unintended consequence but as an explicit goal, pursued through strategic alignment with powerful actors and an engagement with institutional vacancies. Torinostratosferica operates with entrepreneurial logics and institutional effects, yet it remains a *praxis instituens* that manages to institutionalise itself, being transformed and transforming what it has encountered in the process.

Regardless of their intrinsic differences in ontologies, scale, and politics, both practices participate in enduring the vital dimension of institutions. Their opposition and critique are effective if enacted through a factual engagement of the normative, administrative, and material dimensions of institutions. Indeed, the relationship of transformation between institutions and practices is reciprocal and the result of continuous, never-ending negotiations.

Finally, the different positions held, the practices observed, and the relations established with them are part of such a relational process, which influenced the outcomes and the research itself. In Stalker's case, what could be defined as an almost 'militant ethnography' resulted in the authorship of the researcher and its 'authority' almost disappearing in favour of a co-construction of a shared program of research and action, built cohesively and sometimes even discussed in collective assemblies (Boni et al., 2020). But also, in the case of Torinostratosferica, the direct engagement with the practice influenced how materials and data were collected. Both cases are examples of an embedded position of the research within the observed process, which is inevitably once doing ethnography with the aim of avoiding as much as possible putting distance between the object of study and the knowledge behind it, avoiding creating a level of separation between the analysed practices and the discourses around them.

6. Conclusions

Institutions are situated and contested processes that are continuously in motion, always

shaped by the practices encountered. The two cases discussed, Stalker and Torinostratosferica, have been employed as examples of *praxis instituens* that, through everyday actions, critical stances, and the negotiation of oppositional quests, transform and shape institutions in a dynamic and vital relationship. The in-depth ethnographic observation of the two practices has served as an entry point into the theoretical discourses and has grounded the research in practice. Institutions need critique to remain vital, while instituting practices necessarily engage with existing norms, procedures, and material arrangements to become effective. The critical spatial practices presented enter vacant institutional spaces, on a normative, physical, or symbolic level, and realise their strong will to change institutions. Indeed, the transformative potential of their dissent becomes concrete when examining the effects of their projects. Regardless of the divergent political values and imaginaries, both cases demonstrate that institutions enter into relation with civic demands through concrete encounters in a mutually changing relationship. Institutional change happens across transformative dynamics of different intensities, driven by incremental and adaptive mechanisms.

Notes

[1] Original text in Italian, translation by the author.

[2] Original text in Italian, translation by the author.

[3] The quote is translated from Italian by the author. It has been chosen to particularly use the English term 'to deform' as it keeps the ambivalent allure of the meaning, being a connotation of the change brought by the practices outside institutions that alter the given order of institutions themselves.

[4] From the same author see also 'The Meaning of Dissent. Everyday Oppositional Practices in Brussels' (Gribling, 2024).

[5] The research is indeed part of the author's doctoral thesis "Between Norms and Exceptions. An ecology of oppositional practices" discussed at the Politecnico of Turin the 27th of November 2024. The relation between the researcher and the single selected practices concerns questions of positionality. Indeed, the different degrees of involvement established between the observer and observed practices open methodological and epistemological questions that the thesis has partly tackled. This to say, that the clear differences between the two selected cases are, on the one hand acknowledged to be a constrain of the research itself. On the other, the aim to depict processes of instituting has been achieved through different levels of engagement which come as a direct consequence of applying qualitative methods and doing ethnography. The single paragraphs focused on the different positionality of the researcher that open the cases presentation of the paper have the purpose to bring the reader into the different contingent boundaries encountered in 'setting the setting' for each case. For the possibility of comparing different ontologies in doing anthropology see Viveiros de Castro (2004).

[6] Original text in Italian, translation by the author.

[7] Original text in Italian, translation by the author.

[8] Litterally translating 'Laboratory of Civic Arts' is an elective course launched by Careri in 2006 at the Faculty of Architecture of Roma Tre University, wherein students are offered to get to know the city through alternative methods.

[9] The commonly called Romani or Rom are not at all a homogeneous community and vary in working competencies, religion and lifestyle. Within the ten years of research and activism Stalker has been doing together with the Romani community, several projects have fol-

lowed one another. For in-depth research on the Romani community and the particular and problematic Italian public policies concerning their rights, see the research of sociologist Tommaso Vitale (2009).

[10] The project functions as a playfield of urban experimentation. In 2021, it was founded for 11 million euros by the Italian Minister of Infrastructure and Sustainable Mobility within PINQuA, a broader call funding "Innovate Housing Projects".

[11] The 'Municipi' of Rome represent the administrative local entities of first level.

[12] After its inauguration, in a limbo between formal and non-formal, mainly due to the administrative setback received, Savorengo Ker was left unused and closed for three months after its inauguration. The experiment dramatically ended in circumstances which are still unclear, but in any case, resulted from months of tensions: Savorengo Ker got burnt, officially, by lightning on the 11th of December 2008 (Careri and Romito 2016)

[13] For the actions and preservation of the Lago Bullicante see Procesi et al. (2022).

[14] Torinostratosferica has been initially one of the promotors of the PhD research; however, the collaboration has officially stopped by November 2022 due to misalignments between the agency purpose and the PhD research objective.

References

Armando, A., Durbiano, G. (eds.), 2023, *Critica dell ragione progettuale*, Il Mulino, Bologna.

Awan, N., Schneider, T., Till, J. 2011, *Spatial Agency: Other Ways of Doing Architecture: Other Ways Of Doing Architecture*, Routledge, New York.

Ballarini, L., 2021, *Genesi del Precollinear Park* [Interview], Torino with S. Gribling, 14th July 2021.

Bojanić, P. 2022, *In-Statuere: figures of institutional building*, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main.

Boltanski, L. 2011, *On Critique: A Sociology of Emancipation*, Polity, Cambridge.

Boni, S., Koensler, A. Rossi, A. 2020, *Etnografie militanti. Prospettive e dilemmi*, Meltemi, Milan.

Careri, F. 2024, *Stalker* [Interview], online with S. Gribling, 20th February 2024.

Careri, F., Romito, L. 2017, *Stalker/On. Campus rom*. Altrimedia, Matera.

Cuff, D. 1992, *Architecture: the story of practice*. MIT Press, Cambridge Massachusetts.

De Certeau, M., Jameson, F., Lovitt, C. 1980, On the Oppositional Practices of Everyday Life' «*Social Text*» 3, pp. 3–43. https://doi.org/10.2307/466341.

Donolo, C. 1997, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.

Doucet, I. 2015, *The Practice Turn in Architecture: Brussels after 1968*. 1° edizione. Routledge, London.

Durkheim, É. 1967, *Les Règles de la méthode sociologique,* Félix Alcan, Paris [original edition 1894].

Esposito, R. 2020, *Pensiero istituente. Tre paradigmi di ontologia politica*. Einaudi, Torino.

Esposito, R. 2021, *Istituzione*, Il Mulino, Bologna.

Esposito, R. 2023, *Vitam instituere. Genealogia dell'istituzione*, Einaudi, Torino.

Fiocca, G. 2024, *Diversi modi di essere Stalker* [Interview], Rome with S. Gribling, 12th March 2024.

Florida, R. 2003, *Cities and the Creative Class*, «City & Community» 2(1), pp. 3–19, https://doi.org/10.1111/1540-6040.00034.

Galli, C.2023, *La questione del progetto: architettura, politica, tecnica, filosofia*, in A. Armando, G. Durbiano (eds) *Critica della ragione progettuale*, Mulino, Bologna, pp. 69–88.

Geertz, C. 1973, *The interpretation of cultures; selected essays*, Basic Books, New York.

Goffman, E. 2010, *Asylums: le istituzioni totali : i meccanismi dell'esclusione e della violenza*. Einaudi, Torino [original edition 1968].

Gribling, S 2024, *The Meaning of Dissent. Everyday Oppositional Practices in Brussels*, «Philosophy Kitchen - Journal of Contemporary Philosophy» 21, pp. 213–29, https://doi.org/10.13135/2385-1945/11629.

Healey, P. 2018, *Developing a "Sociological Institutionalist" Approach to Analysing Institutional Change in Place Governance*, in Salet, W. *The Routledge Handbook of Institutions and Planning in Action*, Routledge, New York, pp. 24–42, https://doi.org/10.4324/9781315111230.

Latour, B., Yaneva, Y. 2017, *Give Me a Gun and I Will Make All Buildings Move: An ANT's View of Architecture*, In «Ardeth» 1, pp. 103-111, https://doi.org/10.4324/9780203084274-13.

Lefebvre, P., BC architects & studies, 2018, *BC architects & studies: the act of building*. Flanders architecture institute, Antwerp.

de Leonardis, O. 2011, *La istituzioni: come e perché parlarne*, Carocci, Roma.

Li Destri Nicosia, G., Saija, L., 2025, *Planning as an instituting process. Overcoming Agamben's despair using Esposito's political ontology*, in «Planning Theory», 24(1), pp. 3–20, https://doi.org/10.1177/14730952231209755.

Mol, A. 2002, *The body multiple: ontology in medical practice*, Duke University Press Durham.

Procesi, M., Di Capua G., Peppeloni S., Corirossi M., Valentinelli, A. 2022, *Science and Citizen Collaboration as Good Example of Geoethics for Recovering a Natural Site in the Urban Area of Rome (Italy)*, in «Sustainability», 14(8), p. 4429, https://doi.org/10.3390/su14084429.

Romito, L., n.d. *Esser presenti affinché Stalker abbia luogo*, Private document, Unpublished.

Rossi, U., Vanolo, A. 2011, *Urban Political Geographies: A Global Perspective*, SAGE Publications, London.

Salet, W. 2019, *Public Norms and Aspirations*, Routledge, New York.

Semi, G., Bolzoni, M. 2022, *L'osservazione partecipante. Una guida pratica*. Il Mulino, Bologna.

Stalker, 2020. *Scuola di Urbanesimo Nomade–SUN*, https://stalkerlab.wixsite.com/spontaneamente/about-5

Vitale, T. 2009, *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Carocci, Roma.

Viveiros De Castro, E. 2004, *Perspectival Anthropology and the Method of Controlled Equivocation*, in «*Tipití: Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America*» 2(1), https://doi.org/10.70845/2572-3626.1010.

Yaneva, A. 2009, *Made by the Office for Metropolitan Architecture: An Ethnography of Design*, 010 Publishers, Rotterdam.

Istituzioni della memoria e memorie insorgenti. Prospettive transdisciplinari di ricerca.

Institutions of memory and emerging memories. Transdisciplinary perspectives on research.

Giusy Pappalardo
Universitat Autònoma de Barcelona,
Instituto de Historia de la Ciencia
giusy.pappalardo@uab.cat
orcid.org/ 0000-0001-8194-8415

Received: January 2026 / Accepted: June 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17086

keywords
heritage
institutions
ecosocial practices

Within a longstanding debate on the relationships between institutions and civil society, museums and other memory-oriented practices remain underexamined, despite persistent calls in planning theory to address how history is publicly discussed, heritage constructed, and stories narrated. This article examines memory-building processes not as nostalgic remembrance or reinforcement of the status quo, but as emancipatory opportunities—especially for marginalized

1. Introduzione

Sem memória não há futuro.
Preservar a Memória Histórica é un ato de Cidadania
(traduzione: Senza memoria non c'è futuro.
Preservare la Memoria Storica è un atto di Cittadinanza)

L'ingresso al *Museu do Aljube – Resistência e Liberdade* di Lisbona (Museo della Prigione – Resistenza e Libertà), collocato nell'edificio che ospitò l'ex carcere del regime dittatoriale dell'*Estado Novo*, introduce a un percorso espositivo che si configura come un dispositivo di memoria pubblica di forte impatto. Le parole che accolgono chi entra orientano sin da subito la fruizione degli spazi, concepiti non soltanto per raccontare le molteplici storie – di censura, persecuzione e tortura – che hanno segnato gli anni dell'oppressione, ma anche per rendere visibili le forme organizzate di resistenza al regime. Le pratiche di opposizione ricordate nel percorso culminarono nella *Revolução dos Cravos* (Rivoluzione dei Garofani) del 25 aprile 1974: una data che, con 29 anni di differenza, Italia

groups—and as pathways for orienting transformative actions grounded in an awareness of the past. After briefly tracing the roots and evolution of social museology and its intersections with urban planning, critical heritage studies, and environmental humanities, the article introduces key analytical categories that capture the nuances of insurgent memory practices inside and outside the museum, drawing on exemplary cases. It concludes by outlining transdisciplinary research trajectories that may strengthen the overall health of democratic institutions at large.

e Portogallo condividono come centrale nei rispettivi processi di opposizione ai fascismi e di democratizzazione. Le parole del *Museu do Aljube* aprono il percorso della memoria mettendo in chiaro che non si tratta soltanto di un passato lontano: il valore di quelle storie risiede nella loro capacità (o meno) di ispirare, oggi, forme di azione civica atte ad alimentare il faticoso cammino della democrazia, nella consapevolezza di ciò che è stato.

Il ruolo dei musei, più in generale, è proprio quello di consentire che la memoria venga conservata, trasmessa e, soprattutto, attivata nel comprendere e attraversare le dinamiche del presente. "Il museo è un'*istituzione permanente*, senza scopo di lucro e al servizio della società, che compie ricerche, colleziona, conserva, interpreta ed espone il patrimonio culturale, materiale e immateriale", recita la definizione ufficiale[1] dell'*International Council of Museums* (ICOM), la principale organizzazione internazionale non governativa che rappresenta le istituzioni museali nel mondo, ponendo l'accento sulle molteplici funzioni che esse incorporano e sono chiamate ad assolvere.

Tuttavia, il mondo dei musei non è affatto omogeneo né limitato a ciò che tale definizione prova sinteticamente a catturare; al contrario, si presenta come un universo molto più complesso e articolato. Questa complessità si riflette, innanzitutto, nei diversi assetti organizzativi che le istituzioni museali oggi assumono, nei differenti tipi di collezioni che conservano e nelle modalità di acquisizione ed esposizione delle stesse.

Quanto al tema dell'acquisizione delle collezioni, è utile richiamare una delle questioni oggi più dibattute nella sfera museologica: l'estrazione coloniale che, per secoli, ha comportato non solo la rimozione di oggetti culturali, ma anche la sottrazione di resti umani alle popolazioni native, in particolare nei territori del cosiddetto Sud globale. Questa pratica, inscritta nelle logiche di dominio imperiale, ha contribuito in modo decisivo alla costituzione delle grandi collezioni occidentali e continua a sollevare interrogativi etici, politici e memoriali. In risposta a tali criticità, il dibattito contemporaneo sulla decolonizzazione dei musei (Grechi, 2021; Rassool et al., 2022; Brulon Soares

& Witcomb, 2023) si articola tanto sul piano materiale – attraverso richieste di restituzione e processi di rimpatrio – quanto su quello narrativo, mediante un ripensamento delle modalità con cui vengono interpretate e presentate le relazioni tra culture. Non tutte le istituzioni museali, tuttavia, seguono questa traiettoria decoloniale o si mostrano disposte a mettere in discussione criticamente le proprie collezioni, le proprie genealogie istituzionali o le proprie scelte di linguaggio.

Ma la complessità e le contraddizioni che attraversano l'articolato arcipelago dei musei nel mondo si riflettono soprattutto nelle diverse forme di relazione che tali istituzioni attivano con il proprio intorno e con gli attori territoriali che lo abitano: con i residenti dei contesti in cui sorgono; con le organizzazioni della società civile impegnate in pratiche che interrogano il nesso tra passato, presente e futuro; con i visitatori interessati a conoscere la storia di un luogo – seppur, in molti casi, imbrigliati in controversi processi di turistificazione (Estelita Godoy & Borges Luna, 2018) che colpiscono in particolare i centri storici delle città –; e, ancora, con altre istituzioni a carattere educativo, come le scuole, o, più in generale, con lo Stato e le sue agenzie di governo a vari livelli, dai Comuni alle Soprintendenze.

In sintesi, le diverse categorie di istituzioni museali variano non solo per le proprie caratteristiche intrinseche – assetti organizzativi, collezioni, linguaggi museografici – ma anche in funzione delle forme di relazione che instaurano con i contesti in cui operano e con i diversi *pubblici*[2] coinvolti, in misura più o meno attiva, nei processi di costruzione e condivisione della memoria collettiva.

Inoltre, se si assume che le istituzioni, più in generale, vadano lette e interpretate in chiave coevolutiva e relazionale (Salet, 2018; Esposito, 2021) – come esiti di processi istituenti e di uno scambio continuo tra il dentro e il fuori le loro mura, configurati anche dalle pressioni dell'azione civica – allora questi due aspetti, il tipo di museo e il tipo di relazione costruita con il contesto, risultano strettamente interrelati.

All'interno di questo articolato arcipelago emerge un insieme di pratiche che attribuisce ai *pubblici* un ruolo ben diverso da quello di semplici fruitori o destinatari di educazione al patrimonio. In alcuni casi, in modo più radicale, più che di pubblici è opportuno parlare di soggetti attivatori o catalizzatori di un'azione civica capace di generare trasformazioni connesse al nesso passato-presente-futuro, modificando le istituzioni museali con cui entrano in relazione o contribuendo alla nascita di nuove forme istituzionali. Tali pratiche sono oggi riconducibili alla sfera della museologia sociale.

Quest'ultima ha visto proprio in Portogallo, liberato dalla dittatura di lunga durata, un importante momento fondativo nel 1985, quando, a Lisbona, è stato redatto lo statuto del *Mouvement International pour la Nouvelle Muséologie* (Movimento Internazionale per una

Nuova Museologia – MINOM), sorto un anno prima in Québec.

Tale corrente museologica è stata poi declinata e agita in forme diverse nel corso degli anni, con una diffusione preponderante in America Latina, e continua ad assumere sfumature specifiche in relazione ai contesti nei quali emergono le pratiche a essa ascrivibili. Ciò avviene in particolare in alcuni territori marginalizzati, dove le comunità ritrovano, nella ricostruzione e nella visibilità delle proprie storie, uno strumento di emancipazione e riscatto, ispirate dall'approccio freiriano che ne ha contribuito ad alimentare i quadri culturali di riferimento (Primo & Moutinho, 2021).

Tuttavia, è bene sin da subito sottolineare che non tutte le pratiche museologiche ispirate a principi di emancipazione e di riscatto dalla subalternità siano automaticamente ascrivibili alla cornice della museologia sociale, né che si riconoscano consapevolmente in essa o nel MINOM. La museologia sociale può essere, piuttosto, mobilitata come chiave di lettura, della quale si rintracceranno, nei prossimi paragrafi, le origini del discorso e alcuni tratti distintivi.

In questa cornice, il presente contributo si concentra sulla rilevanza dei processi di museologia sociale, approfondendo quell'insieme di pratiche che Duarte Cândido et al. (2019) definiscono *insorgenti*: pratiche che si sviluppano sia all'interno che al di fuori delle istituzioni museali esistenti. In particolare, il testo indaga il rapporto tra tali pratiche e le dinamiche territoriali, interrogandosi sulle modalità attraverso cui esse contribuiscono a rafforzare e rendere più efficace l'azione civica.

Tale questione risulta ancora poco esplorata nel dibattito scientifico della pianificazione territoriale e degli studi urbani. Infatti, sebbene in questo ambito disciplinare si sia prestata molta attenzione alle relazioni tra soggetti dell'azione civica e istituzioni preposte al governo del territorio a diversi livelli – come emerge da questo numero speciale di *Contesti* – non può dirsi che esista una disamina altrettanto approfondita delle differenti articolazioni che le istituzioni museali assumono in rapporto alle dinamiche di contesto, né delle diverse forme di relazione tra vari tipi di istituzioni museali e soggetti attivatori. Ciò avviene nonostante la letteratura disciplinare abbia già messo chiaramente in luce il nesso tra cura della memoria e cura degli ambienti di vita, in particolare nelle comunità più marginalizzate, come aspetti tra loro strettamente correlati.

Nel riflettere sulle istituzioni museali, la letteratura urbanistica si è, sino a oggi, prevalentemente concentrata sulla loro dimensione fisico-spaziale, trattando i musei come manufatti architettonici – spesso progettati da *archistar* e inseriti all'interno di interventi di rigenerazione urbana (Camerin, 2015). In particolate, nell'ambito del dibattito sulla rigenerazione *culture-led* (Miles & Paddison, 2005), una parte della produzione critica si è soffermata sugli effetti – non sempre positivi – derivanti dall'in-

serimento di tali strutture nei processi socio-economici locali: dall'incremento dei valori immobiliari alle trasformazioni nella composizione sociale dei quartieri che ospitano i grandi musei, fino ai fenomeni di gentrificazione e turistificazione nelle loro manifestazioni più estreme (Pritchard, 2020). Solo in alcune declinazioni più recenti, i musei hanno iniziato a essere considerati come attori potenzialmente alleati nei processi di pianificazione multi-attoriale (Arroyo & Redaelli, 2025).

In questo contributo, dopo un *excursus* che traccia l'evoluzione della museologia sociale a livello transnazionale (par. 2) e delle intersezioni transdisciplinari tra museologia sociale, pianificazione territoriale e altri campi del sapere (par. 3), l'autrice propone alcune categorie chiave per leggere la complessità delle pratiche capaci di nutrire l'azione civica, desunte da alcune esperienze situate nel solco della museologia sociale e rilevate nell'ambito della XXI conferenza internazionale del MINOM (par. 4): insorgenze che emergono dentro alle istituzioni museali; insorgenze che producono nuove istituzioni della memoria; altre forme di memoria e narrazioni insorgenti. Il contributo mette in luce, infine, alcune prospettive aperte di ricerca (par. 5).

2. Uno sguardo critico sulle istituzioni museali attraverso le lenti della museologia sociale

Con *museologia sociale* si fa riferimento a un insieme articolato di pratiche che prendono forma sia all'interno di uno specifico movimento internazionale – il MINOM – sia al di fuori di esso. Uno dei fili conduttori risiede nel fatto che tali pratiche non si cimentano, o non si limitano, alla conservazione ed esposizione di oggetti o patrimoni riconosciuti secondo codifiche più o meno rigide, ma generano forme nuove e creative di collezioni, intrecciandosi con processi sociali orientati a far emergere consapevolezza critica sul passato, alimentare la produzione di narrazioni capaci di disvelare storie silenziate e promuovere trasformazioni socioculturali.

In questa prospettiva, la museologia sociale non si configura come un semplice aggiornamento delle istituzioni museali consolidate, bensì come una lente interpretativa capace di leggere pratiche variamente centrate sul nesso passato-presente-futuro e di attivarne il potenziale trasformativo verso orizzonti di giustizia sociale, attraverso processi creativi di emancipazione collettiva (Chagas et al., 2014). Sebbene le pratiche di museologia sociale non siano tutte ascrivibili al MINOM, questo paragrafo intende tracciarne brevemente le origini nel quadro più ampio della *Nouvelle Muséologie* (Desvallées, 1992), un approccio che, a partire dagli anni Settanta, ha messo in discussione il modello museale centrato sulle collezioni rappresentative delle élites, sull'autorità curatoriale e sulla presunta neutralità istituzionale. Un momento cruciale in questa traiettoria è rappresentato dalla Tavola Rotonda ICOM di Santiago del Cile del 1972 (Navajas Corral, 2021), che sancì per la prima volta la necessi-

tà di concepire il museo come un'istituzione al *servizio della società* – come tutt'oggi ripreso dalla definizione aggiornata dell'ICOM – e non come un contenitore autoreferenziale di oggetti. Tale evento contribuì inoltre a legittimare una serie di pratiche sperimentali che, in quegli anni, stavano emergendo sotto forma di musei comunitari, ecomusei e iniziative di patrimonializzazione dal basso (de Varine, 2017). Queste esperienze si distinguevano per la loro capacità di attivare processi di selezione, interpretazione e valorizzazione del patrimonio radicati nei bisogni, nei saperi e nelle aspirazioni delle comunità locali, soprattutto in contesti marginalizzati, dove la memoria collettiva rischiava di essere cancellata o subordinata alle narrazioni dominanti.

Un caso emblematico di questa stagione è l'Ecomuseo di *Le Creusot–Montceau-les-Mines*, in Francia, considerato uno dei casi fondativi della *Nouvelle Muséologie* (Bellaigue, 1981). Nato negli anni Settanta in un territorio segnato dalla deindustrializzazione, esso si configurò come un museo 'ad antenne': non concentrato in un solo edificio, ma articolato in diversi centri sparsi nel territorio, costruito attraverso il coinvolgimento diretto delle comunità operaie e orientato a valorizzare non solo gli oggetti, ma anche i paesaggi, le memorie del lavoro, le forme di vita e le relazioni sociali che caratterizzavano quel contesto. L'esperienza francese, insieme ad altre sperimentazioni coeve, contribuì a consolidare un'idea di museo come processo collettivo, spazio di negoziazione culturale e strumento di *empowerment* comunitario.

Un'altra esperienza emblematica di questa stagione è quella dei *museos comunitarios* dell'Oaxaca (Messico), nati dall'iniziativa delle comunità indigene. Essi rappresentano uno dei primi esempi latinoamericani di museologia comunitaria strutturata (de Varine, 2017; Guevara, 2022): istituzioni create dal basso, orientate alla difesa del territorio, alla valorizzazione delle memorie locali e alla costruzione di narrazioni autonome rispetto ai discorsi coloniali. Questa esperienza ha avuto un ruolo determinante nel consolidare le pratiche dei musei comunitari anche in altri contesti latinoamericani, come in Brasile, contribuendo a farne strumenti di autodeterminazione culturale e politica.

L'eredità della Tavola Rotonda del 1972 trovò una formalizzazione più compiuta nella nascita del *Mouvement International pour la Nouvelle Muséologie* (Movimento Internazionale per una Nuova Museologia – MINOM), avviato nel 1984 in Québec e ufficializzato in Portogallo nel 1985 (Mayrand, 2014; Brulon Soares, 2015). Nel corso degli anni, il discorso sulla nuova museologia si è progressivamente trasformato, sostituendo l'aggettivo *nuova* con *sociale* (Moutinho, 1993), per sottolineare l'orientamento politico e comunitario delle pratiche museali emergenti e per evidenziare il legame con i movimenti impegnati in lotte per i diritti e la giustizia sociale. Questa evoluzione riflette un ethos condiviso che ha trovato

particolare risonanza nelle esperienze radicate nel cosiddetto Sud globale – in particolare in America Latina – le quali hanno contribuito a ridefinire in profondità il campo della museologia sociale contemporanea (Neu, 2024).

La Tavola Rotonda del 1972 rappresentò anche un importante momento di dialogo transnazionale e transdisciplinare: museologi, antropologi, educatori, urbanisti e pianificatori si confrontarono per immaginare un museo capace di incidere sulle dinamiche sociali e territoriali. Tra i contributi più significativi vi fu quello di Jorge Henrique Hardoy, direttore di ricerca presso il Centro di Studi Urbani e Regionali dell'Istituto Di Tella di Buenos Aires, che propose una visione del museo come attore strategico nei processi di sensibilizzazione e trasformazione territoriale. Hardoy evidenziò come le istituzioni culturali potessero contribuire alla comprensione critica delle dinamiche urbane e rurali, fungendo da piattaforme per l'azione civica e da catalizzatori di cambiamento sociale e spaziale. La sua posizione mostra chiaramente come, già negli anni Settanta, esistesse un terreno fertile per esplorare l'intersezione tra museologia sociale e processi di pianificazione territoriale, un ambito che oggi merita di essere ulteriormente approfondito, come si evince dal prossimo paragrafo.

3. Memoria e intrecci transdisciplinari tra museologia sociale, pianificazione territoriale e altri campi del sapere

Al di là della Tavola Rotonda di Santiago del Cile del 1972, la letteratura sulla pianificazione urbana ha più volte sottolineato il ruolo cruciale delle storie, delle narrazioni e delle memorie nel rafforzare la capacità delle comunità marginalizzate di rivendicare i propri diritti nella sfera pubblica.

In Italia, in questa direzione si colloca l'approccio della scuola territorialista, che ha posto il patrimonio territoriale al centro di una visione relazionale e coevolutiva del territorio. Come si legge nelle *Prime voci di un dizionario territorialista*, *Il Principio Territoriale* (Magnaghi, 2020): "La nostra definizione di patrimonio territoriale tende a superare la visione museale e conservativa [...] il territorio, sistema vivente ad alta complessità, richiede una conoscenza [...] soprattutto storico-strutturale per capirne l'identità e le regole di riproduzione, e quindi gestirne le trasformazioni" (pp .47-48). In questo passaggio, la *visione museale* è associata a un concetto di conservazione rigida e separata. In realtà, proprio nel solco della *nuova* museologia – divenuta anche museologia *sociale* – l'emergere di pratiche come gli ecomusei, con cui la stessa scuola territorialista si è variamente confrontata (Riva, 2020), esemplifica una tensione opposta. Secondo questo approccio, si tratta infatti di alimentare, attraverso la memoria, processi di riconoscimento

e valorizzazione dei saperi locali, delle storie collettive e delle identità territoriali. In questo senso, la memoria è intesa come dispositivo per costruire futuri consapevoli del passato e, soprattutto, per rafforzare la capacità delle comunità di autodeterminare il proprio sviluppo.

È proprio su questo terreno che nel territorialismo riecheggia, pur da un'altra prospettiva, il lavoro dell'architetta e storica Dolores Hayden. Nel dibattito internazionale, infatti, un contributo chiave alla comprensione dei processi di costruzione della memoria nei paesaggi urbani proviene dalla sua riflessione. Nel volume *The Power of Place: Urban Landscapes as Public History* (1997), Hayden attinge alla propria esperienza di lavoro comunitario a Los Angeles per mostrare come la storia e l'arte pubblica possano assumere un ruolo evocativo nel delineare le possibilità, per una città, di costruire forme di memoria socialmente orientate. Come il territorialismo, anche Hayden insiste sul fatto che la memoria non sia un deposito statico, ma un processo collettivo e conflittuale, radicato nei luoghi e capace di generare riconoscimento, appartenenza e rivendicazione politica. Entrambi gli approcci, seppur nati in contesti diversi, convergono dunque su un'idea di patrimonio come infrastruttura territoriale e sociale, che può rendere visibili le storie silenziate e sostenere la capacità delle comunità di immaginare e costruire futuri più giusti. Hayden richiama così la necessità di un riconoscimento collettivo – e inevitabilmente conflittuale – dei paesaggi storici, affinché possano emergere le diversità di classe, etnia e genere ed essere integrate nei processi di costruzione del patrimonio, specialmente quando questi riguardano passati scomodi (Fridman, 2022), ovvero passati segnati da violenza, conflitto e ingiustizia, che richiedono percorsi complessi di elaborazione e di costruzione della memoria collettiva.

Già negli anni Novanta, l'approccio di Hayden metteva in luce il potenziale trasformativo della storia pubblica nella costruzione di narrazioni urbane capaci di restituire spazio e voce a memorie e soggettività marginalizzate e, nel caso specifico di Los Angeles e degli Stati Uniti, razzializzate: Hayden lavorava infatti con diverse comunità di donne, afrodiscendenti e appartenenti ad altre minoranze etniche che vivevano in condizioni di marginalità. Riprendendo questa prospettiva, Leonie Sandercock (1998) ha riflettuto sulle possibilità aperte dalla diversità di storie e interpretazioni, con particolare attenzione alle pratiche insorgenti. Sandercock mobilita questo concetto per mettere in discussione gli approcci modernisti e convenzionali alla pianificazione, criticandone le tendenze escludenti e oppressive. In risposta, propone modalità alternative di relazione tra memoria e dinamiche spaziali, fondate su principi di giustizia sociale e di *agency* collettiva, invitando a reimmaginare le narrazioni della pianificazione includendo tanto le prospettive istituzionali e formali quanto le esperienze

quotidiane che emergono dai processi comunitari. Questo approccio interroga le strutture di potere e le questioni di rappresentazione, ponendo particolare attenzione alle voci dei gruppi storicamente marginalizzati e silenziati – comprese le comunità indigene – lungo le linee di classe, genere ed etnia.

Come sostenuto altrove (Duarte Cândido & Pappalardo, 2023), questa prospettiva invita a ripensare la pianificazione urbana non come una disciplina rigidamente allineata a norme tecnocratiche, ma come un campo che variamente si intreccia con le pratiche insorgenti. La pianificazione, infatti, può intendersi come una disciplina situata all'intersezione di molteplici modi di conoscere e di agire, in continua tensione con le strutture istituzionali consolidate. Tale assunto riguarda non soltanto il rapporto con le pratiche riconducibili alla museologia sociale, ma, più in generale, la natura intrinsecamente transdisciplinare della pianificazione stessa (Pasqui, 2025).

Ciò richiede, tuttavia, una disponibilità ad abbracciare approcci impegnati e radicati nei territori, capaci di oltrepassare i confini accademici e di coltivare ciò che Sandercock (1998, p. 14) descrive come un intreccio tra poteri egemonici e pratiche di resistenza. L'attenzione verso le possibilità che si aprono lavorando con approccio intersezionale tra questioni di classe, genere ed etnia, attraverso modalità di ricerca situate, è stata ulteriormente arricchita, più recentemente, dal lavoro di Catalina Ortiz (2023) che sottolinea l'importanza di apprendere da – e, soprattutto, *con* – i contesti del Sud globale, come sottolineato variamente in un filone di approcci che da anni si confronta con la possibilità di meglio incorporare le prospettive 'da sud-est' nel dibattito disciplinare (Yiftachel, 2006; Miraftab, 2009; Watson, 2009; Mukhopadhyay et al., 2021). Attraverso una lente decoloniale, Ortiz introduce il concetto di *storytelling otherwise*, che invita a un ampliamento del repertorio degli strumenti di pianificazione per sostenere pratiche, teorie e pedagogie emancipatorie e trasformative, mettendo al centro i saperi meridiani e, più in generale, i saperi silenziati.

All'interno di un altro filone di letteratura, quello degli studi critici sul patrimonio, questa prospettiva si intreccia con l'idea – ormai consolidata – che il patrimonio non sia un'entità fissa o un dato oggettivo, ma un processo dinamico, continuamente costruito, modellato e negoziato attraverso pratiche sociali e interpretative (Smith, 2006). Nei processi di patrimonializzazione, il modo in cui le storie vengono raccontate, come e da chi le narrazioni vengono prodotte e performate, ciò che esse tacciono o mettono in luce e i soggetti che contribuiscono a rafforzare sono elementi che non riguardano soltanto il passato, ma investono le pratiche discorsive del presente, con effetti concreti anche sulle politiche pubbliche. In questo senso, la storia pubblica, la narrazione e lo *storytelling* possono essere intesi come

pratiche costitutive dei processi di trasformazione dei contesti, capaci di orientare immaginari, relazioni di potere e forme di intervento istituzionale.

Questa prospettiva presenta diversi punti di contatto con l'ampio dibattito delle *environmental humanities*, in cui numerosi studiosi (Armiero et al., 2019; Armiero, 2021; Ruiz Cayuela & Armiero, 2021; Braucher & Armiero, 2023) sostengono che le narrazioni siano in grado di orientare processi trasformativi. Quando riescono ad amplificare le voci subalterne, tali pratiche diventano strumenti capaci di disvelare e sabotare quelle che Armiero et al. (2019) definiscono *infrastrutture narrative tossiche*: dispositivi discorsivi che riproducono in modo acritico un passato oppressivo. Al contrario, le *guerriglie narrative* (Ruiz Cayuela & Armiero, 2021; Braucher & Armiero, 2023) possono aprire spazi per immaginare e costruire alternative emancipatorie, incidendo sulle forme di convivenza socioecologica e sulle configurazioni materiali dei territori.

Nel dibattito di pianificazione, questa impostazione assume un duplice significato, con implicazioni tra loro strettamente intrecciate.

- Da un lato, la costruzione delle narrazioni sul patrimonio può essere letta come una componente strategica della pianificazione deliberativa, soprattutto se praticata attraverso un approccio critico-pragmatico (Forester, 2017; Pappalardo et al., 2026). In questa prospettiva, la pianificazione è un'arena in cui emergono e si confrontano dinamiche di potere tra attori diversi, e in cui le questioni che il *planner* riesce a portare al centro dell'attenzione pubblica contribuiscono a orientare la direzione dei processi decisionali, influenzando le scelte istituzionali di piano. Forester, sia nei suoi primi lavori (1982) sia in contributi più recenti (2021), affronta inoltre il tema di come la stessa trasformazione fisica sia strettamente correlata con le modalità dialogiche attraverso cui essa viene facilitata, mediata, negoziata dai diversi attori in gioco.
- Dall'altro lato, la costruzione del patrimonio e della memoria, se osservata attraverso lenti decoloniali e in contesti del Sud globale, si configura come un sito di *empowerment* e resistenza. È il caso del lavoro di Magdalena Novoa (2018; 2022) che, riprendendo la critica di Laurajane Smith (2006) al *Discorso Autorizzato sul Patrimonio* e in dialogo con gli studi di Leonie Sandercock, introduce nella pianificazione urbana il concetto di *patrimonio insorgente*. Tale nozione mette in primo piano forme di patrimonio radicate nella memoria popolare e nelle storie di lotta sociale, che incarnano "un nuovo modo di pensare il patrimonio: come processo culturale e strumento per affermare identità secondo valori e saperi locali, e per perseguire scopi sociali, culturali ed economici diversi da quelli stabiliti dalle voci autorizzate" (Novoa, 2018, p. 370). In questa accezione, il patrimonio

diventa un dispositivo politico capace di sfidare gerarchie consolidate, ampliare gli spazi di negoziazione e sostenere immaginari trasformativi, con potenziali ricadute anche sugli assetti istituzionali.

In sintesi, esaminare il ruolo delle storie e delle narrazioni, e intrecciare la pianificazione urbana con la museologia sociale, le *environmental humanities* e gli studi critici sul patrimonio, permette di comprendere perché e come i processi di musealizzazione, patrimonializzazione e narrazione del patrimonio diventino spesso terreni conflittuali e continuamente rinegoziati. Questa prospettiva mette in luce la natura profondamente politica del discorso e mostra come le narrazioni collettive del passato possano costituire strumenti fondamentali per immaginare futuri più giusti.

In questo quadro, il paragrafo che segue introduce alcune categorie di lettura elaborate a partire da uno studio transnazionale su diverse pratiche di museologia sociale impegnate nella trasformazione e nella cura dei contesti più marginalizzati, offrendo una chiave interpretativa per comprenderne le potenzialità trasformative e la capacità di ripensare criticamente le istituzioni della memoria.

4. Insorgenze al museo, nuove istituzioni museali e pratiche narrative insorgenti: uno sguardo transnazionale e tre categorie interpretative

Nel febbraio 2024 si è svolta a Catania la XXI Conferenza del Movimento Internazionale per una Nuova Museologia (MINOM), dal titolo *Ripensare le museologie in chiave trasformativa: alleanze trans-disciplinari per società più giuste*[3]. Alcuni degli esiti della conferenza sono già stati discussi in contributi pubblicati (Santagati et al., 2023; Santagati et al., 2025) o attualmente in corso di stampa (Santagati et al., in stampa).

In questa parte del testo, si intende mettere in relazione alcuni di tali risultati con il dibattito disciplinare che riflette sul rapporto tra istituzioni e società civile nello spazio urbano, come discusso in questo numero speciale di *Contesti*, concentrandosi su una forma specifica di istituzioni – i musei – nelle loro diverse declinazioni, lette attraverso la lente della museologia sociale. In questa prospettiva rientrano anche quelle pratiche museologiche insorgenti che si confrontano con il tema delle memorie e delle narrazioni ed entrano, in varie forme, in dialogo o in tensione con le istituzioni museali. Come sottolineano Duarte Cândido et al. (2019), è utile parlare di *museologie insorgenti* al plurale, proprio per evidenziarne la specificità situata e la stretta relazione con i contesti in cui tali pratiche prendono forma.

Nelle prossime pagine, l'autrice propone dunque alcune categorie interpretative elaborate a partire dall'analisi dei casi presentati nell'ambito della Conferenza MINOM 2024. In tale occasione è stato infatti possibile confrontarsi con una visione aggiornata di ciò che, oggi, può

essere letto attraverso la lente della museologia sociale.

4.1 Quadro transnazionale della XXI Conferenza di museologia sociale

Alla conferenza hanno preso parte circa 250 persone, che hanno portato sul tavolo della discussione 95 contributi orali e 45 contributi presentati nell'ambito di un'esposizione collettiva. La partecipazione predominante è stata italiana (40%), seguita da quella brasiliana (32%), portoghese (9%) e spagnola (5%), mentre il restante 14% proveniva da una pluralità di Paesi (in ordine alfabetico): Argentina, Belgio, Canada, Capo Verde, Colombia, Croazia, Etiopia, Francia, Guatemala, Kenya, Malta, Messico, Repubblica Centroafricana, Russia, Stati Uniti, Regno Unito.

Questa distribuzione offre una prima cartina di tornasole dei diversi contesti in cui riecheggia, in misura variabile, il dibattito sulla museologia sociale: particolarmente vivo in Brasile e Portogallo, ben radicato in Spagna e ormai presente, con intensità differenti, in molte altre realtà. La forte presenza italiana è riconducibile anche a un fattore contestuale: lo svolgimento della conferenza in Italia ha favorito il coinvolgimento di una platea ampia di ricercatrici e ricercatori interessati ai temi proposti, ma non necessariamente già esposti, in modo esplicito, al dibattito sulla museologia sociale. Un ruolo significativo nella diffusione dell'invito a partecipare è stato svolto dalla Rete degli Ecomusei Italiani (EMI) che, da un lato, ha coinvolto realtà già in dialogo con il dibattito sulla museologia sociale e, dall'altro, ha offerto ad alcuni ecomusei l'occasione per rileggersi attraverso questa lente.

Sulla base dei contributi con cui l'autrice è entrata in relazione nel corso della conferenza, si propongono di seguito tre categorie utili a sintetizzare la varietà delle esperienze situate. Tali categorie, elaborate a partire da una lettura trasversale delle pratiche, non vanno intese come griglie rigide o come insiemi mutuamente escludenti; al contrario, sono qui proposte come strumenti orientativi per fare ordine nella pluralità di casi che entrano, o possono entrare, in relazione con le trasformazioni territoriali.

4.2 Insorgenze che emergono dentro alle istituzioni museali

Rientrano in questa categoria quei musei che, in varie forme, riescono a incorporare nelle proprie strutture organizzative, nelle scelte museografiche, nelle modalità di costruzione (e riproduzione) delle collezioni alcune delle questioni chiave emerse nel dibattito sulla museologia sociale: decolonizzazione di oggetti e linguaggi; rappresentazione dei soggetti solitamente marginalizzati nel contesto in cui tali istituzioni si trovano (classi sociali sottorappresentate, minoranze etniche, comunità LGBTQIA+); costruzione di narrazioni della memoria finalizzate esplicitamente a produrre

dibattito sulle questioni urgenti del presente; definizione delle collezioni attraverso il coinvolgimento dei *pubblici* non solo come fruitori, ma anche come attivi contributori nella generazione di storie orali e nella condivisione di oggetti materiali del quotidiano; e, non ultimo, adozione di meccanismi di *governance* interna volti a garantire condizioni di lavoro e di vita dignitose a tutte le persone che, a vario titolo, contribuiscono al funzionamento della macchina istituzionale museale.

Un esempio significativo di queste insorgenze, capaci di incidere in profondità sul funzionamento delle istituzioni museali, proviene dal Portogallo. Accanto al Museo *Aljube* – richiamato in apertura per la sua capacità di costruire narrazioni capaci di alimentare il dibattito pubblico sulla resistenza alle dittature attraverso esposizioni permanenti e temporanee – un ruolo altrettanto significativo è svolto dal *Museu Nacional Resistência e Liberdade*, ospitato nella Fortezza di Peniche, utilizzata anch'essa come prigione durante gli anni della dittatura dell'*Estado Novo*. Situato in un comune costiero di circa 20.000 abitanti, in un territorio segnato da una lunga storia di opposizione al regime dittatoriale portoghese, il museo è dedicato al recupero e alla trasmissione delle memorie della resistenza (Rechena, in stampa).

La sua azione si radica profondamente nel contesto locale, un antico borgo di pescatori con cui il museo intrattiene una relazione coproduttiva. Accanto alle testimonianze della lotta politica, trovano infatti spazio anche il racconto e la valorizzazione di pratiche e saperi legati alla pesca e alla tessitura di reti e tessuti – attività, queste ultime, storicamente svolte dalle donne come forme di cura, manutenzione e riproduzione dei legami comunitari.

Le attività laboratoriali promosse dal museo, che eccedono la dimensione espositiva, si innestano in questa trama di relazioni, contribuendo a ridefinirla e, al tempo stesso, traendone forma e significato. Questa interazione continua con il territorio e con le persone rende il museo un dispositivo capace di accogliere e dare riconoscimento a tensioni insorgenti, trasformando – e lasciandosi trasformare da – i contesti sociali e politici in cui opera.

In concreto questo avviene, per esempio, attraverso le attività promosse nell'ambito del programma *Meu Museu*, che mirano a coinvolgere diverse fasce della comunità nella trasmissione e nella rielaborazione della memoria della Fortezza di Peniche e della sua storia politica. Le iniziative comprendono la costruzione di storie basate sulle testimonianze dei figli degli ex prigionieri, una raccolta intergenerazionale di memorie relative alla prigione e laboratori di espressione artistica rivolti a centri diurni, residenze per anziani e centri sociali. In tal modo, il museo viene plasmato dalle memorie locali e dalle pratiche attraverso cui esse vengono agite nel presente, configurandosi come uno spazio di produzione e negoziazione della memoria collettiva.

La Fortezza di Peniche si configura dunque

come un caso emblematico di istituzione museale che non si limita a conservare la memoria, ma la attiva, la mette in circolo e la intreccia con le pratiche vive di una comunità.

4.3 Insorgenze che producono nuove istituzioni della memoria

Mentre la prima categoria – esemplificata dal caso del *Museu Nacional Resistência e Liberdade* nella Fortezza di Peniche – comprende quei musei già esistenti che interpretano il proprio ruolo civico come un processo di ascolto e di risposta alle sollecitazioni provenienti dalle comunità di riferimento, mantenendo con esse un dialogo continuo, la seconda categoria riguarda invece la costituzione di nuove istituzioni della memoria che emergono direttamente dalla mobilitazione di una comunità.

Rientrano dunque in questa categoria quelle esperienze che danno origine a nuove istituzioni museali come esito di processi sociali, politici ed ecologici in trasformazione. Si tratta di musei intesi non come strutture statiche, ma come organismi in continuo divenire, capaci di coevolvere con i territori e con le comunità che li animano, che prendono solitamente il nome di ecomusei, musei di comunità, o altri appellativi generati dalla creatività locale (Pappalardo, 2020).

La loro forma istituzionale emerge spesso da situazioni di conflitto ambientale, da rivendicazioni territoriali o dalla necessità di rispondere a bisogni socioecologici che si manifestano nei diversi contesti. In questi casi, la creazione di una nuova istituzione non rappresenta un punto di arrivo, bensì un dispositivo relazionale che consolida alleanze, produce nuove capacità collettive e rende visibili memorie, saperi e pratiche altrimenti marginalizzate. Queste istituzioni possono originare da iniziative esclusivamente civiche, radicate in forme di autorganizzazione comunitaria, oppure svilupparsi attraverso collaborazioni con enti pubblici responsabili del governo del territorio, in particolare i Comuni. Anche le loro configurazioni organizzative risultano eterogenee.

In alcuni casi si articolano in un unico luogo fisico, come nel caso dell'Ecomuseo del Castagno di Fornazzo, una frazione di circa 300 abitanti del Comune montano di Milo, in Sicilia. Si tratta di un contesto segnato da traiettorie di spopolamento e da un progressivo depauperamento degli ecosistemi locali – in particolare dei boschi di castagno. L'ecomuseo è ospitato in un immobile comunale e svolge una funzione infrastrutturale per la vita collettiva: da un lato opera come spazio di aggregazione, accogliendo attività rivolte a diverse fasce della popolazione locale (bambini, giovani, anziani, donne); dall'altro costituisce un dispositivo di supporto e valorizzazione delle economie legate alla filiera del castagno, offrendo un punto di riferimento per soggetti impegnati, a vario titolo, nella produzione, trasformazione e promozione del bosco.

Gli ecomusei possono anche articolarsi in forma reticolare, secondo un modello 'ad antenne', come nel caso dell'Ecomuseo *Le Creusot–*

Montceau-les-Mines richiamato nel Paragrafo 2, che ha rappresentato un riferimento pionieristico per molte esperienze successive.

Tornando all'Ecomuseo del Castagno, esso si configura come una risposta a specifici elementi di crisi che investono il contesto locale. Da un lato, la popolazione – analogamente a quanto avviene in molte aree interne e montane italiane – sperimenta una significativa carenza di servizi essenziali e un progressivo indebolimento delle condizioni materiali e infrastrutturali che rendono possibile la permanenza nei territori distanti dai principali poli metropolitani. Dall'altro, il territorio è interessato da un processo di crescente abbandono, con la conseguente erosione di quelle qualità socioecologiche che storicamente ne hanno garantito l'abitabilità e la capacità di supportare forme di vita comunitaria. In questo quadro, le ricadute più evidenti si manifestano nella gestione e nella cura del bosco, ambito in cui l'erosione delle pratiche comunitarie e la riduzione della presenza umana compromettono la vitalità del sistema castanicolo.

Attraverso un processo volontario di natura pattizia e un articolato sistema di strategie e azioni, l'Ecomuseo del Castagno si configura:

- sia come un nuovo assetto istituzionale di governance territoriale che mette assieme il Comune di Milo (proprietario dell'immobile fulcro dell'iniziativa) con un'associazione locale (Trucioli), 5 Comuni limitrofi, l'Ente Parco dell'Etna e altri attori locali;
- sia come una nuova istituzione della memoria, incarnata proprio nell'Ecomuseo, volta ad attivare la memoria come risorsa critica per ripensare le condizioni di vita nel presente.

In questa prospettiva, la memoria non è intesa come semplice dispositivo di conservazione, ma come leva per immaginare possibilità concrete di permanenza nei territori, sostenendo processi di ri-abitazione e di rinnovata presa in carico collettiva del luogo.

Nel panorama nazionale, sono diverse le nuove configurazioni istituzionali che prendono la forma di ecomusei, oggi organizzate nella cornice della Rete degli Ecomusei Italiani (EMI). Si tratta di dispositivi organizzativi nati per mettere in luce patrimoni materiali e immateriali legati alla vita quotidiana, al lavoro, alle relazioni comunitarie, per sostenere processi di riconoscimento e cura di usi civici e beni comuni (Bricchetti, in stampa).

Anche il panorama internazionale, in particolare l'America Latina, offre diversi casi in tal senso. Per esempio, in Brasile, i musei comunitari riuniti nell'ABREMC (*Associação Brasileira de Ecomuseus e Museus Comunitários*)[4] incarnano un approccio museale profondamente relazionale, fondato sulla centralità delle comunità, sulla valorizzazione delle memorie locali e sulla difesa dei territori contro forme di ingiustizia ambientale, razziale e socioeconomica, in una cornice post-coloniale.

Gli ecomusei e i musei comunitari, nella loro

forma più aderente ai principi della museologia sociale (cosa che non accade in automatico, all'assumere l'appellativo di ecomuseo; Pappalardo, 2020), tanto in Europa quanto in America Latina, rappresentano in genere l'esito di processi di mobilitazione locale, spesso attivati in risposta a specifiche condizioni di crisi socioecologica che si manifestano nei contesti territoriali di riferimento. Tali crisi, come discusso sopra, possono assumere forme diverse: lo spopolamento e il depauperamento di un socioecosistema locale, come nel caso dell'Ecomuseo del Castagno; oppure dinamiche post-coloniali e rivendicazioni provenienti dalle comunità marginalizzate, come nel caso di molti musei comunitari del Brasile.

La nascita di una nuova istituzione museale – che si tratti di un ecomuseo, di un museo comunitario o di altre forme organizzative riconducibili a questo solco – opera dunque come processo collettivo volto a contrastare gli elementi di crisi che investono il territorio. In questa prospettiva, l'attivazione della memoria assume il ruolo di agente capace di sostenere processi di immaginazione e prefigurazione di nuove traiettorie emancipatorie.

4.4 Altre forme di memorie e narrazioni insorgenti che contribuiscono ad alimentare l'azione civica

Un terzo insieme di pratiche sfugge alle categorizzazioni precedenti ed è esemplificativo di un variegato sistema di insorgenze che si confrontano con il tema della memoria e delle sue narrazioni e rappresentazioni come strumento per mettere in luce tensioni del presente e alimentare processi di azione civica. Durante la Conferenza MINOM 2024 a Catania, per esempio, è risultato emblematico in tal senso il contributo dell'associazione *I Briganti Rugby Librino*, che oltre il ruolo sportivo riveste quello di attore civico impegnato anche nella costruzione di memorie e narrazioni orientate ad alimentare processi di cambiamento sociale, e che ha ospitato, insieme ad altre realtà locali, il workshop di museologia sociale preparatorio alla conferenza (La Rosa, in stampa). I Briganti operano a Librino, un quartiere di edilizia residenziale pubblica di Catania con circa 70.000 abitanti, progettato negli anni Settanta secondo principi modernisti e trasformatosi, nel corso dei decenni, in un territorio caratterizzato da carenza strutturale di servizi, distanza e discontinuità dell'azione istituzionale e una forte presenza delle organizzazioni criminali. Per anni l'associazione ha richiesto l'utilizzo di un campo da rugby abbandonato nel quartiere, il Campo San Teodoro, progettato per le Universiadi del 1997 ma completato solo dopo l'evento e dunque mai utilizzato. Avendo bisogno di uno spazio per gli allenamenti nel quartiere, i Briganti hanno esercitato pressioni sulle autorità pubbliche, anche attraverso una petizione popolare che ha raccolto 7.000 firme, senza tuttavia essere ascoltati. Il 25 aprile 2012 – data simbolicamente scelta in quanto anniversario

della Liberazione dal nazifascismo in Italia – i Briganti e altri attivisti locali hanno deciso di 'liberare' il Campo San Teodoro dall'abbandono e di restituirlo al quartiere e alla città. Da allora, il Campo ospita una pluralità di attività aperte al territorio: non solo allenamenti e partite di rugby, ma anche orti sociali e, nella *clubhouse* della squadra, attività di doposcuola per bambini, una biblioteca – *La Librineria* – e diverse iniziative artistiche e culturali. La *clubhouse*, in particolare, è stata organizzata come un museo, non nel senso di un luogo in cui gli oggetti sono conservati in teche, ma nel suo significato essenziale: un luogo che racconta storie.

In questo caso, la storia della presenza dei Briganti nel campo e nel quartiere, intrecciata a storie provenienti da tutto il mondo che permettono di riflettere sul valore dello sport nei quartieri più marginali, come l'esposizione insorgente presentata al MINOM. Nelle parole di Piero, uno degli attivisti coinvolti nella sua realizzazione: "Volevamo creare una mostra sul rugby, ma non solo sullo sport in sé. Intendevamo raccontare le storie di come il rugby è agito come strumento di azione sociale, in termini educativi ed emancipatori. La nostra mostra è un viaggio attraverso vari contesti, in particolare nel Sud globale, e presenta progetti rivolti a bambini, giovani, donne, persone con disabilità e altri gruppi." E ha aggiunto: "Per raccontare queste storie utilizziamo non solo testi, ma anche disegni realizzati da artisti amici del collettivo che hanno generosamente donato le loro opere. Crediamo che, attraverso le immagini, le storie diventino accessibili a tutti, soprattutto ai bambini e ai giovani che vogliamo raggiungere. Organizziamo queste mostre perché sono parte integrante del nostro lavoro sociale nel quartiere."

I Briganti Rugby Librino non sono curatori museali e il Campo San Teodoro Liberato non è un museo. Tuttavia, anche questa realtà, come molte altre nel mondo, contribuisce attivamente a definire i perimetri – non statici, non rigidi, non normati – di quelle pratiche insorgenti che alimentano il variegato, e spesso conflittuale, processo di costruzione della memoria collettiva.

5. Riflessioni conclusive e prospettive aperte di ricerca

Le esperienze qui presentate, a titolo esemplificativo, intendono restituire la complessità delle istituzioni e delle insorgenze della memoria: pratiche che emergono in forma spontanea e che, a seconda dei contesti, assumono configurazioni differenti. Talvolta si manifestano come dinamiche interne alle istituzioni museali, arrivando a orientarne le scelte; in altri casi generano nuove istituzioni o producono forme organizzative inedite all'interno di quelle esistenti; in altri ancora operano in modo autonomo, mobilitando memoria e narrazioni come strumenti di azione civica. In quest'ultimo caso, alcune realtà si pongono in tensione agonistica con le istituzioni pubbliche – nella gestione degli spazi, nella rivendicazione di diritti, nella pressione esercitata sulle politiche –

contribuendo a ridefinirne i margini di azione.
È tuttavia importante sottolineare che le categorie proposte non intendono ingabbiare tale complessità entro schemi tipologici rigidi, ma suggerire alcune chiavi di lettura attraverso le lenti della museologia sociale (Moutinho, 1993; Chagas et al., 2014; Brulon Soares, 2015). Ciò vale sia quando le pratiche analizzate possono essere considerate parte integrante del Movimento Internazionale richiamato al paragrafo 2, sia quando emergono al di fuori di esso. L'uso del termine insorgenze al plurale, come proposto da Duarte Cândido et al. (2019), sottolinea infatti la loro resistenza a codifiche univoche e richiama quel filone della letteratura di *planning* (Sandercock, 1998; Miraftab, 2009; Watson, 2009; Novoa 2018; 2022) che interpreta tali fenomeni come insiemi di azioni spontanee, variamente relazionate con le istituzioni pubbliche, strettamente intrecciate al tema della memoria e leggibili attraverso una prospettiva decoloniale (Ortiz, 2023).
Pur nella loro eterogeneità, e sempre in relazione ai contesti specifici in cui emergono, queste pratiche riescono spesso a instaurare un rapporto attivo con il territorio circostante, contribuendo ad alimentare le dinamiche coevolutive tra azione antropica e ambiente (Magnaghi, 2020). In tali dinamiche, le memorie del passato svolgono un ruolo cruciale nel rendere possibile un orientamento consapevole delle scelte. Le modalità con cui memoria e discorsi patrimoniali vengono ricostruiti assumono dunque una valenza specifica nel rapporto tra pianificazione e questioni legate a patrimoni e paesaggi (Hayden, 1997). Più in generale, rimandano al tema di come le narrazioni vengono costruite per orientare processi trasformativi (Armiero et al., 2019) e, nell'ambito della pianificazione deliberativa, alle possibilità aperte dal loro impiego nel porre attenzione strategica su questioni capaci di guidare, con pragmatismo critico (Pappalardo et al., 2026), i processi decisionali (Forester, 1982), anche in relazione al progetto fisico dei luoghi (Forester, 2021).
Lo spazio di questo articolo non consente di ricostruire in modo approfondito le precondizioni e i processi che hanno permesso alle istituzioni della memoria e alle memorie insorgenti qui richiamate di emergere ed evolvere. L'obiettivo è piuttosto quello di mettere in luce alcuni gap che restano aperti nella teoria della pianificazione quando questa viene intrecciata, in chiave transdisciplinare, con la museologia sociale, gli studi critici sul patrimonio e le *environmental humanities*. In particolare, tali lacune riguardano la comprensione delle condizioni di contesto che rendono possibile l'emergere di alcune pratiche e la loro capacità di incidere positivamente sia sulle istituzioni museali con cui entrano in relazione, sia, più in generale, sulle istituzioni pubbliche. Si tratta di un'analisi che richiede uno sguardo capace di connettere conoscenze situate e prospettive transnazionali, mantenendo aperto il dialogo tra scale, discipline e genealogie diverse.
Questo orientamento suggerisce inoltre la ne-

cessità di approfondire le museologie sociali come forme specifiche di innovazione sociale (Moulaert et al., 2013; Ostanel, 2017), intimamente intrecciate con la pratica della memoria. Tuttavia, come discusso altrove a proposito dell'innovazione sociale in senso più ampio (Ostanel & Pappalardo, 2022), non si tratta di adottare letture semplificate o romanticizzanti di pratiche che, in molti casi, rischiano di rimanere imbrigliate nella trappola dell'indebolimento, anziché del rafforzamento, dell'azione pubblica. Al contrario, occorre assumere una prospettiva critica, capace di riconoscere il potenziale trasformativo (o meno) dell'azione civica e la sua capacità di incidere in modo costruttivo (o meno) sulle istituzioni pubbliche (Li Destri Nicosia & Saija, 2025).

In questa direzione, riprendendo la sollecitazione di Hardoy alla Tavola Rotonda di Santiago del Cile del 1972, diventa centrale tornare a considerare i musei – nel solco della museologia sociale – insieme ad altre istituzioni della memoria e ai narratori di memorie insorgenti, come attori strategici nei processi di trasformazione territoriale. Come discusso in questo scritto, sotto alcune condizioni e senza romanticizzazioni o generalizzazioni, essi possono contribuire alla comprensione critica delle dinamiche territoriali e operare in alleanza con altri catalizzatori dell'azione civica, fungendo da attivatori sociali e da generatori di immaginari capaci di orientare il cambiamento.

Ringraziamenti

Questo contributo è stato scritto grazie al supporto di due progetti di ricerca.

1. PRIN2022PNRR Resisting: Reconnecting Social Innovation with Institutions in Planning (Finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU, Missione 4 "Istruzione e Ricerca" – Componente C2 – Investimento 1.1 "Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)" – CUP: F53D23010960001, Codice progetto: P2022YZTB7).
2. WRENCH–Whispers of Time. Heritage as Narratives of Climate Change (part of the Belmont Forum's CCH2023–Climate and Cultural Heritage programme, funded in Spain by the Agencia Estatal de Investigación, PCI2024-153536).

Note

[1] La definizione, elaborata nel 2022 sulla base di formulazioni precedenti e a valle di una vasta consultazione condotta a livello globale, prosegue: "Aperti al pubblico, accessibili e inclusivi, i musei promuovono la diversità e la sostenibilità. Operano e comunicano in modo etico e professionale e con la partecipazione delle comunità, offrendo esperienze diversificate per l'educazione, il piacere, la riflessione e la condivisione di conoscenze." https://www.icom-italia.org/definizione-di-museo/. Ultimo accesso: 28 gennaio 2026.

[2] Il termine pubblici è utilizzato, in ambito museologico, per riferirsi alle diverse categorie di persone che entrano in relazione con un museo. Non si tratta di un'entità omogenea, ma di un insieme plurale e stratificato, composto da visitatori occasionali, frequentatori abituali, comunità di riferimento, gruppi organizzati, scuole, associazioni, residenti del territorio, turisti, attori istituzionali e, più in generale, soggetti che interagiscono con l'istituzione in modi differenti e con aspettative altrettanto diversificate.

[3] L'autrice del contributo è stata co-chair della conferenza, insieme alle museologhe Manuelina Maria Duarte Cândido e Federica Maria Chiara Santagati, che si ringraziano per aver contribuito ad alimentare alcune delle riflessioni qui presentate. In questa occasione, così come nella successiva curatela degli atti e delle relative pubblicazioni, l'autrice ha avuto modo di mappare la diversità delle esperienze più aggiornate di museologia sociale e di mettere in relazione ulteriori pratiche con questo dibattito, contribuendo a delinearne traiettorie emergenti e articolazioni transnazionali.

[4] Le convergenze tra ecomusei italiani e musei comunitari brasiliani sono state riconosciute e rafforzate anche attraverso la Carta di Cooperazione Italia–Brasile Distanti ma Uniti, siglata nel 2020 tra EMI e ABREMC, che ha formalizzato un dialogo transnazionale basato su principi condivisi: la partecipazione attiva delle comunità, la valorizzazione dei patrimoni e dei paesaggi come risorsa per la giustizia territoriale, la costruzione di istituzioni della memoria come processi aperti, inclusivi e orientati alla trasformazione sociale. Entrambi i movimenti, pur situati in contesti politici e culturali differenti, condividono una visione delle istituzioni della memoria come infrastrutture civiche, come spazi di negoziazione e come strumento per rendere visibili non solo le storie del passato, ma soprattutto le aspirazioni collettive.

Bibliografia

Armiero, M., Andritsos, T., Barca, S., Brás, R., Ruiz Cauyela, S., Dedeoğlu, Ç., Di Pierri, M., de Oliveira Fernandes, L., Gravagno, F., Greco, L., Greyl, L., Iengo, I., Lindblom, J., Milanez, F., Pedro, S., Pappalardo, G., Petrillo, A., Portaluri, M., Privitera, E., Sarı, A. C., & Velegrakis, G. 2018, *Toxic Bios: Toxic autobiographies—A public environmental humanities Project*, «Environmental Justice», 12(1), pp.7–11. https://doi.org/10.1089/env.2018.0019

Armiero, M. 2021, *Wasteocene: Stories from the global dump*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Arroyo, J., & Redaelli, E. (2025). Class Design for Inclusive Communities: Linking Museum Studies and Urban Planning. *The International Journal of the Inclusive Museum*, *18*(2), 77.

Bellaigue, M. S. 1981, *Industrial archaeology in industrial anthropology: the ecomuseum of the community of Le Creusot-Montceau-les-Mines, France*, «Industrial archaeology review», 5(3), 228-236, https://doi.org/10.1179/iar.1981.5.3.228

Braucher, C., Armiero, M. 2023, The *Dark Side of the White Alps: Guerrilla Narratives in the Marble Landscape of Tuscany*, «Resistance: A Journal of Radical Environmental Humanities», 11(1), pp. 105-123, https://doi.org/10.1353/res.2023.a931668

Bricchetti, E. Forthcoming. *Ecomuseums as Drivers of Social Development and Virtuous Paths of Active Citizenship,* in Santagati, F., Pappalardo, G., Duarte Cândido, M. M. (eds.) in stampa, *Remaking museologies for more just societies - MINOM Catania 2024,* Edições Universitárias Lusófonas, Lisboa

Brulon Soares, B. 2015, *L'invention et la réinvention de la Nouvelle Muséologie*, «ICOFOM Study Series», (43a), pp. 57-72, https://doi.org/10.4000/iss.563

Brulon Soares, B., Witcomb, A. 2023, *Towards decolonisation*, «Museum International», 74(295-296), pp. 1-7, https://doi.org/10.1080/13500775.2022.2234187

Camerin, F. 2015. Archistars e trasformazioni urbane in Italia. *URBS: Revista de estudios urbanos y ciencias sociales*, *5*(2), 187-196.

Chagas, M., Assunção, P., & Glas, T. 2014, *Museologia social em movimiento*, «Revista Cadernos do Ceom», 27(41), pp. 429-436, https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/view/2618

Desvallées, A. (ed). 1992. *Vagues: Une Anthologie de la Nouvelle Muséologie*, Éditions W., M. N. E. S., Paris

de Varine, H. 2017, *L'écomusée singulier et pluriel: un témoignage sur cinquante ans de muséologie communautaire dans le monde*, L'Harmattan, Paris

Duarte Cândido, M. M., Cornelis, M., Nzoyihera É. 2019. *Les muséologies insurgées : un avenir possible pour une tradition épistémologique*, in Smeds Kerstin (ed.), *The Future of Tradition in Museology: Materials for a discussion,* ICOFOM/ICOM, Paris, p. 50-54.

Duarte Cândido, M. M., Pappalardo, G. 2023, *From a Babel Tower to a Common Ground. Trans-national and undisciplined dialogues about insurgent museologies and urban Planning*, «Cadernos de Sociomuseologia», 66(22), pp. 97-113, 10.36572/csm.2023.vol.66.09

Esposito, R. 2021. *Istituzione*, Il Mulino, Bologna

Estelita Godoy, K., Borges Luna, S. 2018, *Museums and city aestheticization policies: controversies between the touristification of public spaces and the social role of museological institutions*, «ICOFOM Study Series», (46), pp. 99-112, https://doi.org/10.4000/iss.959

Forester, J., 1982, *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkley, CA, USA

Forester, J. 2017, *On the evolution of a critical pragmatism*, in Haselsberger, B. (ed.), *Encounters in planning thought*, Routledge, London, pp. 298-314

Forester, J. (Ed.). 2021, *How spaces become places: Place makers tell their stories*, New Village Press, New York

Grechi, G. 2021, *Decolonizzare il museo: Mostrazioni, pratiche artistiche, sguardi incarnati*, Mimesis, Sesto San Giovanni

Guevara, M. X. A. 2022, *Museos y prácticas museales: algunas vertientes para su interpelación*, in Pontet, R., Duarte Cândido, M.M. (eds), *La Decolonización de la museología desde América Latina y el Caribe: Museos, mestizajes y mitos de origen*, *ACTAS XXIX Encuentro Regional del ICOFOM LAC,* ICOFOM LAC, Paris, pp. 41-58

Hayden D. 1997, *The Power of Place. Urban Landscapes as Public History*, MIT Press, Cambridge, MA, USA

La Rosa, A. Forthcoming. *Librino as a Laboratory for Social Museology: the Workshop of the XXI MINOM Conference,* in Santagati, F., Pappalardo, G., Duarte Cândido, M. M. (eds.) in stampa, *Remaking museologies for more just societies - MINOM Catania 2024*, Edições Universitárias Lusófonas, Lisboa

Li Destri Nicosia, G., Saija, L. 2025, *Planning as an instituting process. Overcoming Agamben's despair using Esposito's political ontology*, «Planning Theory», 24(1), 3-20, https://doi.org/10.1177/14730952231209755

Magnaghi, A. 2020. *Il principio territoriale*, Bollati Boringhieri, Torino

Mayrand, P. 2014, *The new museology proclaimed*, «Museum International», 66(1-4), pp. 115-118, https://doi.org/10.1111/muse.12048

Miles, S., & Paddison, R. (2005). Introduction: The rise and rise of culture-led urban regeneration. *Urban studies*, *42*(5-6), 833-839.

Miraftab, F. 2009. *Insurgent planning: Situating radical planning in the global south*, «Planning Theory», *8*(1), pp. 32-50, https://doi.org/10.1177/1473095208099297

Moulaert, F., MacCallum, D., & Hillier, J. 2013, *The international handbook on social innovation: Collective action, social learning and transdisciplinary research*, Edward Elgar, Cheltenham, UK

Moutinho, M. C. 1993, *Sobre o conceito de museologia social*, Cadernos de sociomuseologia, 1(1), pp.7-9, https://revistas.ulusofona.pt/index.php/cadernosociomuseologia/article/view/467

Mukhopadhyay, C., Belingardi, C., Papparaldo, G., Hendawy, M., & Chettiparambil Rajan, A. 2021, *Planning Practices and Theories from the Global South. Conversations in Planning Theory and Practice Booklet Projects*, Association of European School of Planning - Young Academic Network, Dortmund, Germany

Navajas Corral, Ó. 2021, *Museología: alma y ciencia de una entidad social*, in Iñaki Arrieta Urtizberea, I. & Díaz Balerdi, I. (eds.*), Patrimonio y museos locales: temas clave para su gestión*, Pasos, Tenerife, pp. 95-114

Neu, M. M. 2022, *A Guide Through Sociomuseology: Roots and Practices*, Edições Universitárias Lusófonas, Lisboa

Novoa, M. 2018, *Insurgency, heritage and the working class: the case of the Theatre of Union N°6 of the Coal Miners of Lota, Chile*, «International Journal of Heritage Studies», 24(4), 354-373, https://doi.org/10.1080/13527258.2017.1378904

Novoa, M. 2022, *Insurgent heritage: mobilizing memory, place- based care and cultural citizenships*, «International Journal of Urban and Regional Research», 46(6), 1016-1034, https://doi.org/10.1111/1468-2427.13143

Ortiz, C. 2023, *Storytelling otherwise: Decolonising storytelling in planning*, «Planning Theory», *22*(2), pp. 177-200, https://doi.org/10.1177/1473095222111587

Ostanel. E., 2017, *Spazi fuori dal Comune: Rigenerare, includere, innovare,* FrancoAngeli, Milano

Ostanel, E., Pappalardo, G. 2022, Repositioning the public in the social innovation debate: reflections from the field, «Tracce urbane», 8(12), 181-203, https://doi.org/10.13133/2532-6562/18120

Pappalardo, G. 2020, *Community-based processes for revitalizing heritage: questioning justice in the experimental practice of ecomuseums*, «Sustainability», 12(21), 9270, https://doi.org/10.3390/su12219270

Pappalardo, G., Forester, J., Westin, M. 2026, *Planning for Possibilities through Critical Pragmatism. John Forester in Conversation with Giusy Pappalardo and Martin Westin*. Conversations in Planning Theory and Practice, Association of European Schools of Planning, https://hdl.handle.net/20.500.14235/3497

Pasqui, G. (2025). *I filosofi e il progetto per la città*. Mimesis

Primo, J., Moutinho, M. 2021. *Sociomuseologia: para uma leitura crítica do Mundo*, Edições Universitárias Lusófonas, Lisboa

Pritchard, S. 2020. The artwashing of gentrification and social cleansing. In *The handbook of displacement* (pp. 179-198). Cham: Springer International Publishing.

Rassool, C., Uzer, E., & Hammami, F. 2022. *The Epistemic Work of Decolonization and Restitution: A Critical Conversation*. In Hammami, F., & Uzer, E. (Eds.), *Theorizing Heritage through Non-Violent Resistance* Springer International Publishing, Cham, pp. 213-230

Rechena, A. in stampa. *Museu Nacional Resistência e Liberdade. Um processo de criação por reivindicação popular*, in Santagati, F., Pappalardo, G., Duarte Cândido, M. M. (eds.) in stampa, *Remaking museologies for more just societies - MINOM Catania 2024,* Edições Universitárias Lusófonas, Lisboa

Riva, R. 2020. *Gli ecomusei strumenti di democrazia per il progetto dello sviluppo sostenible*, in Gisotti, M.R, Rossi, M. (eds.), *Territori e comunità Le sfide dell'autogoverno comunit*ario, SdT Edizioni, Firenze, pp. 146-154.

Ruiz Cayuela, S., Armiero, M. 2021, *Cooking commoning subjectivities: Guerrilla narrative in the cooperation birmingham solidarity kitchen*. In Franklin, A. (ed.), *Co-creativity and Engaged Scholarship: Transformative Methods in Social Sustainability Research*, Springer International Publishing, Cham, pp. 75-104

Salet, W. 2018. *The Routledge handbook of institutions and planning in action*, Routledge, London

Sandercock L. 1998, *Making the invisible visible: A multicultural planning history*, University of California Press, Berkley, CA, USA

Santagati, F., Pappalardo, G., Duarte Cândido, M. M. 2023, Una riflessione sul Movimento Internazionale per una Nuova Museologia (MINOM) e sulle sue potenzialità d'azione nei contesti fragili del Meridione d'Italia, «Bollettino Telematico dell'Arte», pp. 947-956, https://www.bta.it/txt/a0/09/bta00947.html

Santagati, F., Pappalardo, G., Duarte Cândido, M. M. 2025, Rethinking museologies for more just societies - MINOM Catania 2024, Edições Universitárias Lusófonas, Lisboa

Santagati, F., Pappalardo, G., Duarte Cândido, M. M. In stampa, Remaking museologies for more just societies - MINOM Catania 2024, Edições Universitárias Lusófonas, Lisboa

Smith, L. 2006, *Uses of heritage*, Routledge, London

Watson, V. 2009, *Seeing from the South: Refocusing urban planning on the globe's central urban issues*, «Urban studies», 46(11), pp. 2259-2275, https://doi.org/10.1177/0042098009342598

Yiftachel, O. 2006, *Essay: re-engaging planning theory? Towards 'south eastern' perspectives*, «Planning Theory», 5(3), pp. 211-222, https://doi.org/10.1177/1473095206068627

Breaking the chains of agro-mafia exploitation: a collaborative approach to support migrant workers in Paternò, Sicily

Venera Pavone
Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto
venera.pavone@presidiosimeto.it
orcid.org/ 0000-0002-1769-4737

David Mascali
Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto
david.mascali@presidiosimeto.it
orcid.org/ 0000-0003-3861-1547

Medea Ferrigno
Università IUAV di Venezia
Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto
mferrigno@iuav.it
orcid.org/ 0000-0002-6775-1357

Received: January 2026 / Accepted: June 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17083

keywords
migrant labour exploitation
civic infrastructure
experimental nichesdissent
public policy coproduction

This paper explores labour exploitation in agriculture (caporalato) as a structural feature of contemporary agri-food systems, sustained by migrant labour, housing precarity and unequal power relations along food supply chains. Focusing on Paternò (Sicily)—a context characterised by long-standing exploitation and institutional fragility—the study analyses the Break Free! project

Introduction

Labour exploitation in agriculture has emerged as a persistent and highly contentious public problem within contemporary agri-food systems. In Italy, this phenomenon – commonly referred to as *caporalato* – disproportionately affects migrant workers, whose vulnerability is produced by the interplay of precarious legal status, housing deprivation, transport dependency, and limited access to welfare services. Despite growing public attention and repeated policy interventions, exploitative labour regimes continue to reproduce themselves across territories. This persistence reveals the structural limits of responses centred primarily on repression, emergency measures, or short-term projects.

as a policy-oriented experiment aimed at reconfiguring public action beyond emergency and enforcement-based responses. Adopting a practice-based approach, the paper conceptualises the project as part of a longer trajectory of civic institution-building led by the Participatory Presidium of the Simeto River Agreement. Through the analysis of proximity help desks, multi-actor coordination and institutional mediation practices, the paper shows how organised civil society can operate as an intermediary policy actor, translating lived experiences of exploitation into policy-relevant knowledge and fostering coproduction in policymaking. The findings highlight both the potential of civic coalitions to stimulate public innovation in weak governance contexts and the limits of project-based interventions in the absence of stable, integrated policy frameworks.

Consequently, effective responses to labour exploitation require forms of public action capable of connecting fragmented institutional responsibilities, situated knowledge, and territorial infrastructures. However, the institutional conditions through which such connections are produced remain inherently unstable, particularly in local contexts characterised by weak administrative capacity, informality, and discontinuous public intervention. Against this background, policy-oriented and critical scholarship has called for integrated approaches capable of linking labour regulation with housing, mobility and social services. However, less attention has been paid to the institutional processes through which such integration is built and stabilised, especially in contexts where public responsibilities are fragmented across policy sectors and governance levels. In these settings, civil society actors often become crucial intermediaries between situated needs and institutional responses. Yet their role in shaping durable public policies beyond service provision, advocacy or emergency intervention remains under-examined.

This paper addresses this gap by examining the *Break Free! – Breaking the Chains of Exploitation* experience in Paternò (Sicily). Rather than treating *Break Free!* as a self-contained project, the paper conceptualises it as a policy-oriented experiment embedded within a longer trajectory of civic action and institutional engagement. Implemented over a limited time span, *Break Free!* functioned as a moment of testing, consolidation and learning within an ongoing process through which a civic coalition—the Participatory Presidium of the Simeto River Agreement—has progressively built organisational capacity, policy expertise and institutional legitimacy.

The analysis is explicitly situated within debates on instituting civics and civic institu-

tions. Civic action is approached as a process of institution-building from below, through which norms, routines, expertise and forms of public authority are gradually stabilised. From this perspective, *Break Free!* is understood not as an endpoint, but as one phase in a long-term civic trajectory, enabling the translation of accumulated knowledge and relationships into concrete policy experimentation aimed at influencing governance arrangements.

Empirically, the paper focuses on a territory marked by strong dependence on migrant agricultural labour, where migrant workers experience chronic housing precarity and an institutional context in crisis, culminating in the dissolution of the municipal administration due to mafia infiltration. Analytically, it contributes to debates on civic institutions by showing how long-term civic trajectories can generate temporary yet strategic moments of experimentation, through which organised civil society acts as an intermediary institution, fosters policy learning and partially reconfigures public action while also revealing the limits of project-based solutions in the absence of stable public capacity.

Caporalato, labour exploitation and fragmented governance: insights from existing literature

Recent scholarship increasingly conceptualises the phenomenon of agro-mafias and the exploitation of agricultural workers not as an exceptional or residual pathology, but as a structural mechanism of labour intermediation and control embedded in contemporary agri-food systems. In Italy, the phenomenon commonly referred to as *caporalato* – the illegal intermediation and exploitation of agricultural labour – disproportionately affects migrant workers whose vulnerability is deeply embedded within the globalised political economy of agri-food systems, migrant labour regimes, and territorial governance (Leogrande, 2016; Laneve, 2019; Pettinelli, 2022; Taschini, 2022). A prominent body of literature situates *caporalato* within the asymmetric power dynamics governing contemporary agri-food value chains. Critical political economy perspectives show how the concentration of power among food processors and large-scale retailers places downward pressure on agricultural prices and producer margins (Pettinelli, 2022). These pressures are often externalised onto labour, fostering informal intermediation, wage compression and systemic exploitation. From a labour law perspective, this dynamic intersects with contractual discontinuity, precarity and weak enforcement, producing widespread working poverty in the agricultural sector (Faleri, 2019). Migrant agricultural workers are disproportionately affected by these structural vulnerabilities. Seasonal employment, restrictive migration regimes and precarious legal status intersect to intensify their socio-economic marginalisation and to restrict access

to welfare protections, health care and legal assistance (Caxaj et al., 2023). Exploitation is therefore sustained not merely by economic dependency, but by asymmetrical power relations and socio-legal constraints that weaken workers' capacity to resist, claim rights and engage in collective organisation (Omizzolo, 2019). In Italy, the institutional response to *caporalato* has largely been centred on criminal law, particularly following the adoption of Law 199/2016. Although legal literature acknowledges the symbolic, normative and deterrent value of this framework, critical assessments point to its structural limitations. By operating primarily ex post and requiring high evidentiary thresholds, criminal law remains poorly equipped to address the socio-economic and territorial conditions that reproduce workers' vulnerability, including housing deprivation, transport dependency, legal precarity and limited access to welfare protections (Taschini, 2022). Alongside legal and economic analyses, spatial planning and territorial studies have increasingly framed *caporalato* as a phenomenon embedded in specific spatial configurations and local governance arrangements. Critical planning literature has examined informal migrant farmworker settlements and ghettos, particularly in Southern Italy, not as exceptional or residual spaces, but as territorial formations produced at the intersection of agricultural restructuring, market pressures, migration governance and housing exclusion. Drawing on Southern urbanism and informality studies, these contributions stress the ambivalent character of such settlements, which function simultaneously as spaces of marginalisation, exposure and segregation, and as infrastructures of survival, sociality and everyday economic organisation (Tarsi, Vecchiarelli, 2021). This perspective also unsettles any neutral understanding of planning. Public interventions aimed at the 'overcoming' or removal of informal settlements often reproduce technocratic and depoliticising approaches, in which the settlement is framed primarily as a spatial problem to be solved through relocation, containment or temporary accommodation. Such interventions tend to prioritise short-term spatial fixes – including segregated camps, prefabricated units and modular housing solutions financed through emergency funds – while leaving in the background the labour, welfare, housing and migration regimes that reproduce exploitation over time (Boano et al., 2025).

Urban and territorial policy studies add a further layer to this debate by examining the material organisation of local welfare systems. Research emerging from the CapaCityMetro project conceptualises welfare spaces not as neutral containers of services, but as concrete sites where rights, access and citizenship are materially enacted, negotiated or denied (Marconi, Cancellieri, 2022). From this perspective, local policies addressing migration,

labour inclusion and social protection appear as fragmented archipelagos of temporary, project-based and weakly coordinated interventions. The interaction between public institutions, third-sector organisations and volunteers therefore reveals not only the plurality of actors involved in the governance of migrant labour, but also the institutional fragility and discretionary practices through which such governance is materially organised. Building on these insights, this paper examines how *anti-caporalato* responses are constructed within situated governance contexts, focusing on the relational processes through which civic actors and public institutions define problems, produce policy-relevant knowledge and negotiate responsibilities across fragmented and fragile institutional arenas. The article addresses this analytical space by analysing *anti-caporalato* initiatives as empirical sites in which the relationship between civic action and public institutions can be observed beyond the binary opposition between collaboration and conflict and how civic-led *anti-caporalato* initiatives contribute to the coproduction of public action in a highly contentious policy field.

A theoretical framework for civic-led experimentation

The analytical framework of this paper draws on recent debates in urban studies and planning that question dichotomous interpretations of the relationship between civic action and public institutions. These debates move beyond the bottom-up/top-down divide, framing public action as a relational and contested process shaped by institutional and civic actors, situated knowledge and uneven power relations (Cellamare, Ostanel, 2024). Within this debate, scholars have emphasised the capacity of civic practices to generate public goods, address collective problems and open spaces for institutional innovation (Healey, 2004; Cognetti et al., 2004; Vitale, 2007). The notion of self-organised urban practices is particularly relevant here, as it shifts attention from the formal allocation of public responsibilities to the situated processes through which public problems, knowledge and responses are constructed (Cellamare, 2018). This perspective requires rethinking the categories through which state–society relations are interpreted. De Leonardis' reflection on 'third places' provides a useful lens for analysing the intermediate spaces in which civic initiatives encounter public powers and contribute to the production of public value (De Leonardis, 2024). Her work invites us to move beyond oppositions such as movements versus institutions, autonomy versus institutionalisation, or conflict versus collaboration. These encounters do not necessarily lead either to open confrontation or to absorption into existing institutional arrangements. Rather, they constitute provisional and contested arenas in which cooperation, pressure, negotiation and mutual learning may

coexist. In this sense, collaboration cannot be automatically equated with depoliticisation, nor can conflict be understood as external to policy-making. De Leonardis also unsettles the distinction between 'top' and 'bottom', showing that public institutions are themselves fragmented and internally differentiated, while civic initiatives may generate forms of voice capable of moving across institutional scales and challenging the boundaries of public responsibility (De Leonardis, 2001; 2025).

This understanding of state–society relations also raise the question of how public problems, responses and institutional responsibilities are produced and revised within such hybrid spaces of interaction. The debate on experimental governance is useful here because it conceptualises public action as an iterative process of situated learning, testing and revision. As Morgan (2018) argues, the experimentalist turn responds to the limits of command-and-control models in contexts marked by uncertainty, complexity and territorial inequality. Drawing on Dewey's democratic pragmatism and Sabel's work on experimentalism, policies are understood as provisional hypotheses to be tested, monitored and revised through recursive learning processes (Dewey, 1927; Sabel, Zeitlin, 2012; Morgan, 2018). However, institutional learning cannot be assumed as automatic, particularly where bureaucratic inertia, political self-preservation and uneven administrative capacities shape the conditions under which experimentation occurs (Gilardi, Radaelli, 2012; Marques, Morgan, 2018). For this reason, this paper approaches experimentation not as a neutral problem-solving device, but as a politically situated process. Savini and Bertolini's notion of urban experimentation as a 'politics of niches' is central in this respect, as it shows that experimental niches are not inherently transformative spaces: their trajectories depend on how they are recognised, translated, supported, marginalised or absorbed within dominant institutional regimes (Savini, Bertolini, 2019). Through this framework, *anti-caporalato* initiatives are examined as empirical sites in which the relationship between civic action and public institutions cannot be reduced either to collaboration or to conflict. They offer a lens for analysing how civic actors engage with institutions while also contesting their inadequacies and contributing to the provisional construction of public responses.

Methodology

In response to the gaps identified in the literature—particularly the limited attention to institutional processes, policy construction and the relational dynamics between public institutions and civil society—this paper adopts a practice-based methodological approach. Drawing on practice-based perspectives on planning and institutional action (Crosta, 1998; Gherardi, 2019), collaborative policymaking is understood not as a formalised model

The informal settlement of Ciappe Bianche, Paternò (Sicily)
Source: Presidio Archive
Fig. 1

or a set of predefined arrangements, but as a processual and relational phenomenon enacted through situated practices that are simultaneously cognitive, material and normative. This approach is particularly suited to contexts characterised by informality, institutional fragmentation and conflict, such as those associated with labour exploitation in agriculture. Rather than focusing on policy outputs or formal governance structures, a practice-based perspective allows the analysis to follow how public action is produced in everyday interactions, through intermediary devices, routines and arenas where responsibilities, meanings and problem definitions are negotiated.

The case of Paternò, in Sicily, was selected as a context in which *caporalato*, housing precarity and institutional fragility intersect with a coalition-based response involving civil society actors and public administrations. The analysis focuses on the implementation phase of the Break Free! project, carried out between September 2024 and September 2025, and examines proximity help desks, coordination meetings and multi-actor meetings as situated practices through which policy knowledge was produced, contested and partially stabilised. A central methodological issue concerns the positionality of the authors. All of them were involved, in the Participatory Presidium and in the Break Free! project: one author served as president of the Participatory Presidium, while two authors held management and coordination roles within the project. This embedded position provided access to informal negotiations, operational adjustments, institutional frictions and the relational work through which proximity-based support, advocacy and institutional engagement were connected. At the same time, embeddedness is not treated as an analytical privilege, but as a methodological condition requiring explicit reflexive treatment. Following Tedesco's reflection on situated experience and reflexive reconstruction, the process analysed here was not originally designed as a research setting (Tedesco, 2023). Its primary orientation was practical: responding to concrete situations of exploitation and vulnerability. Analytical reflection emerged subsequently, through a retrospective reconstruction of the process. To support analytical consistency and limit the risks associated with the authors' embedded position, the empirical materials were analysed through a staged and comparative procedure. First, project documents, reports, meeting minutes and coordination notes were used to reconstruct a chronological account of the implementation process, identifying key phases, turning points and moments of institutional interaction. Second, the materials were coded thematically around the main analytical dimensions derived from the conceptual framework: problem definition, production of situated knowledge, negotiation of responsibilities, forms of collaboration and conflict, and institutional responses.



Labour exploitation, institutional inertia and territorial responses in Paternò (Sicily).

The case discussed in the paper focuses on the municipality of Paternò, located in the Simeto Valley in eastern Sicily, an area characterised by a strong agricultural vocation and a structural dependence on migrant seasonal labour. Over the last decade, Paternò has increasingly become a destination for young migrant workers employed in the citrus and horticultural sectors, while simultaneously emerging as a site where labour exploitation, housing precarity and institutional fragility intersect in particularly acute ways (fig.1).

Data collected from the register of the social canteen *Bisaccia del Pellegrino* show that, from 2016 onwards—and with a marked acceleration after 2020—the number of meals provided to migrants increased significantly. This trend culminated in January 2023, when approximately 3,500 lunches were served to migrants in a single month.

The population is predominantly composed of young men of Maghrebi origin, mainly Moroccan and Tunisian nationals aged between 18 and 35. Many are either applicants for international protection or people without a valid residence permit, a condition produced by long and opaque administrative procedures, limited access to legal information and structural barriers in navigating regularisation pathways. Legal precariousness, in turn, functions as a key driver of vulnerability to labour exploitation. The local labour market is characterised by the widespread presence of informal recruitment systems managed by illegal



Proximity outreach desk at Bisaccia del Pellegrino
Fig. 2

intermediaries (*caporali*), who organise daily selection and transportation of workers from gathering points within the city towards agricultural fields in the surrounding countryside. Work is commonly paid on a piece-rate basis, with extremely low remuneration that imposes physically exhausting rhythms merely to ensure subsistence. These labour conditions are inseparable from severe housing deprivation: migrants are frequently forced to live in informal settlements, abandoned buildings or makeshift shelters lacking basic services such as water, sanitation and electricity. The absence of adequate housing not only exacerbates physical and psychological vulnerability, but also directly undermines access to residence registration, healthcare, banking services and regular employment, reinforcing cycles of exclusion and exploitation.

Over the years, local civil society organisations have progressively stepped in to compensate for these gaps, providing essential services such as food distribution, access to showers and laundry facilities. While these forms of civic action have been crucial in responding to what can be described as structural emergency conditions, institutional responses have been largely absent or limited to sporadic and reactive measures. Public interventions have mainly taken the form of temporary and reactive measures—such as evacuation orders or short-term containment strategies—without addressing the structural drivers of exploitation and marginalisation. Although civic initiatives have enabled day-to-day survival and mitigated the most acute consequences of exclusion, they have not, on their own, been able to trigger lasting or transformative processes over time. This chronic condition of unresolved vulnerability has been further compounded by serious criminal incidents, including the murder of a farmworker in February 2024, which starkly exposed the human cost of policy inaction and the persistence of exploitative labour regimes. This structural marginalisation unfolds within a context of profound institu-

tional fragility. The municipality of Paternò was dissolved in December 2025 following judicial investigations into mafia infiltration, a measure that did not simply interrupt ordinary administrative functions but intensified an already existing condition of institutional inertia. The dissolution weakened the capacity of local government to coordinate social policies, address labour exploitation and engage in long-term policymaking around housing, welfare and inclusion. Crucially, this institutional rupture occurred at a moment when some entrenched dynamics of fragmentation and disengagement were beginning—albeit tentatively—to be challenged through emerging forms of territorial cooperation, despite limited resources and persistent institutional uncertainty.

Break Free! Break the chain of exploitation

It is within this fragile and contested governance landscape that *Break Free! – Breaking the Chains of Exploitation* was implemented. The project, funded by ActionAid Italy, was designed to mobilise resources and pilot an integrated policy-oriented response to labour exploitation and *caporalato* in Paternò. Implemented over 13 months (September 2024–October 2025), the project was carried out by a composite consortium led by Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto (together with the Bio-District of the Simeto Valley, APAS, FLAI CGIL Catania, Sicilian Region, the latter two participating as non-funded partners). *Break Free!* built upon a long-standing trajectory of community-based activism and public policy engagement that, since 2015, had led to the establishment of the Participatory Presidium as a civic actor operating in the intermediate space between citizens and institutions. Through sustained involvement in territorial governance processes and regional policy-making - most notably during the drafting of the Sicilian regional law on migration and inclusion (2018–2020) - the Presidium progressively consolidated technical and legal expertise, institutional relationships and political legitimacy. In this sense, *Break Free!* represents the operationalisation of a pre-existing civic policy infrastructure, aimed at translating accumulated capacity into concrete policy experimentation at local and regional levels. The project's core action was the establishment of a proximity outreach desk for the prevention and contrast of labour exploitation, launched in October 2024 and expanded to two weekly openings from February 2025. The desk was strategically located within the social canteen La Bisaccia del Pellegrino, enabling direct contact with a highly vulnerable population while offering a safe and trusted space for confidential consultations. The service was delivered by a multidisciplinary team comprising a legal expert, a social-health worker, two cultural mediators, and a psychologist (fig.2). Over 90 beneficiaries accessed socio-legal and health-related support, particularly for document verification and regularisation, as



A public meeting moment at the Ex Macello
Fig. 3

Plenary public discussion between regional officials and the local community.
Source: Presidio Archive
Fig. 4

well as accompaniment to local institutions for essential administrative procedures. Eleven individuals were referred to the regional *anti-caporalato* help desk, and four initiated formal reporting procedures. Recognising urgent material needs, the project also distributed hygiene kits and basic work tools. After the formal project period ended in May 2025, partners chose to maintain the desk on a voluntary basis, reaching an additional ten beneficiaries—demonstrating both the demand for and trust in the service.

A second pillar focused on facilitating access to regular employment. Initial scouting within the Bio-District of the Simeto Valley, partner of the project, revealed limited opportunities due to the predominance of small, family-run farms. The strategy was therefore expanded to include larger agricultural enterprises, leading to a stable collaboration with one company and the activation of eight regular employment contracts, four of which were sustained over time. This experience highlighted critical structural barriers, particularly housing and transport. The lack of adequate accommodation forced workers to rely on external services (canteens, showers), often conflicting with work schedules. In response, the partner company introduced corrective measures, including on-site shower facilities and flexible working hours. Transport shortages were addressed through the temporary hiring of a driver—an effective but financially unsustainable solution without institutional support. Cultural and social factors also emerged, including high mobility within migrant communities and a preference among some workers for informal arrangements perceived as more flexible. These dynamics underscored that access to regular employment alone is insufficient without broader structural interventions.

The Community Policies action represented



the core of the project, aiming to translate experimental interventions into more durable policy arrangements. Key outcomes included the signing of a Memorandum of Understanding with the Sicilian Region, which formally recognised the project as part of the local support network for the regional *anti-caporalato* help desk. Within this framework, the project team accompanied five migrant workers through formal reporting procedures concerning conditions of labour exploitation. The project also provided a situated opportunity to consolidate and strengthen the project partnership with La Bisaccia del Pellegrino, the social canteen that represents a key point of reference for the population living in and around Ciappe Bianche, as well as to establish structured collaborations with Penelope and Centro Astalli Catania. These civil society organisations operate at the metropolitan scale and manage the Polo Sociale Integrato, funded by the Sicilian Region through the Su.Pre.Me programme. These alliances reinforced the project's capacity to operate across welfare, legal support and advocacy domains, while anchoring local action within broader regional infrastructures. A central dimension of the Community Policies action was the deliberate effort to 'care for' and stabilise relationships between regional and local institutions. From the perspective of the civic organisation leading the project, this involved sustained trust-building with regional public officials, developed through continuous reporting, regular exchanges and transparency regarding on-the-ground activities. Alongside this cooperative dimension, the project team exercised constant solicitation towards the local administration through emails and direct contacts, explicitly requesting updates, clarifications and follow-up actions (fig.3). This persistent engagement aimed to keep institutional attention active over time, preventing interactions from remaining merely episodic or symbolic. While the project did not lead to consolidated or formalised public policies, it contributed to a gradual shift in the attitude of the local administration over the course of the project. In its initial phases, institutional participation in public meetings was limited and largely symbolic, often restricted to the presence of a single councillor who struggled to respond substantively to the observations raised by participants (fig.4). Over time, however, institutional engagement increased, culminating in the participation of the entire municipal executive in the public event held in May 2025.

This change signalled a growing recognition of the issue and a renewed interest in exploring concrete initiatives, particularly about housing conditions for migrant workers. This evolving dynamic suggested the tentative opening of a political space for more structured institutional engagement. However, it did not translate into tangible policy outcomes and was ultimately disrupted by external political factors. The dissolution of the municipal administration due to mafia infiltration abruptly interrupted the process, halting the emerging momentum and underscoring the structural fragility of local governance contexts in which civic-led policy experimentation takes place. This interruption highlights both the limits of project-based interventions and the vulnerability of incipient institutional responsiveness to broader political and judicial shocks.

Instituting civics through policy experimentation in contexts of institutional fragility

The *Break Free!* experience in Paternò can be productively interpreted as a public policy experiment unfolding in a context of institutional fragility. Consistently with the practice-based and reflexive methodology adopted in this paper, the discussion does not assess Break Free! as a predefined model or as a fully institutionalised policy solution. Situated practices—help desks, outreach activities, coordination meetings and institutional interlocutions—reframed labour exploitation as a territorial public problem and tested provisional forms of public action. Although the case engages with issues central to planning scholarship, such as housing precarity, territorial marginalisation and multi-scalar governance, the analysis focuses primarily on the processes through which these issues were translated into policy problems, operational practices and coordination beyond formal institutional settings. In this sense, the case speaks to De Leonardis' understanding of public action as something that may be instituted in third or intermediate spaces, where civic actors and public institutions encounter one another without their relationship being reducible either to opposition or to collaboration.

Labour exploitation in the agricultural sector of Paternò is not a discrete policy failure but emerges from weakly coordinated, partially disconnected policy domains: migration governance, labour regulation, housing provision, transport infrastructure and local welfare systems. Though formally governed by distinct competences and frameworks, these domains remain fragmented in practice. Exploitation is consequently reproduced in the interstices between policy sectors and governance levels, where responsibility is dispersed, accountability is difficult to activate and workers' vulnerabilities remain structurally unaddressed. The issue is therefore not simply the absence of public intervention, but the fragmented and uneven way in which public responsibility is

distributed, deferred or made difficult to activate.

From a public policy perspective, this confirms the limits of emergency-driven and sector-specific responses. Inspections, humanitarian assistance or isolated regularisation measures—while necessary—are insufficient to address a phenomenon that is structurally produced by policy incoherence. In this sense, *Break Free!* represents an attempt to reframe labour exploitation as a cross-cutting public problem, requiring integrated responses and new forms of policy coordination. Rather than implementing predefined solutions, *Break Free!* engaged with existing constraints—housing shortages, transport failures, legal precarity and institutional inertia—as resources for learning and experimentation. Its experimental character lay not in managerial testing of tools, but in acting under uncertainty, learning from situated constraints and progressively adjusting practices without stable institutional routines. The project therefore functioned less as a bounded intervention than as a situated process of inquiry, through which the practical obstacles encountered in the field became sources of policy knowledge. Housing shortages, transport failures, legal precarity and institutional inertia were not external barriers but elements revealing policy interdependencies through which exploitation is reproduced. This dynamic was visible in the help desk, outreach and partnerships. These arrangements were not merely service-delivery instruments but intermediary devices translating individual needs and fragmented vulnerability into a general understanding of *caporalato* as a territorial and institutional problem.

A crucial enabling condition was the presence of a civic policy actor operating in the intermediate space between citizens and institutions. The Participatory Presidium, rooted in long-standing community activism and policy engagement in the Simeto Valley, did not emerge overnight as a policy entrepreneur. Its capacity to act as an interlocutor resulted from years of capacity-building: accumulation of legal and technical expertise, familiarity with public administration procedures, and durable relationships with labour unions, third-sector organisations and regional authorities. This trajectory shows that civic-led experimental niches depend on pre-existing civic infrastructures capable of transforming situated problems into claims circulating within institutional arenas, not merely on project funding or single tools. This long-term trajectory became evident during the Presidium's participation in drafting the Sicilian regional law on migration and inclusion (2018–2020), which strengthened its policy literacy, legitimacy and ability to engage authoritatively with regional departments and the migration observatory. This marked a shift from local advocacy to multi-scalar policy engagement, enabling Break Free! to connect grassroots experimen-

tation with higher-level policy arenas. The Community Policies action further illustrates this ambivalent recognition process: the Memorandum of Understanding with the Sicilian Region formally linked the project to the local support network for the regional *anti-caporalato* help desk, while collaborations with La Bisaccia del Pellegrino, Penelope and Centro Astalli Catania anchored local action within broader welfare, legal-support and advocacy infrastructures. These connections expanded the scale of action but did not eliminate institutional fragility.

The case clarifies how collaboration and conflict coexisted: Break Free! did not stage open confrontation, nor operate within a stable collaborative framework. Its relationship with institutions was marked by trust-building, solicitation, negotiation and pressure. The team cooperated with regional authorities, sought recognition within existing policy frameworks and maintained dialogue with local institutions, while repeatedly exposing limits of existing arrangements, requesting responses, highlighting unresolved responsibilities and keeping institutional attention active. The relevant tension was not between collaboration and conflict as alternative modes, but between the urgency of field-based intervention and the limited capacity of public institutions to absorb, stabilise and act upon project-generated knowledge. This tension was especially visible with the local administration: initial institutional participation in public meetings was limited and largely symbolic, but over time involvement increased, culminating in the entire municipal executive participating in the public event in May 2025. This shift suggested growing recognition of the issue and a tentative opening of political space for more structured engagement, particularly around housing for migrant workers. The case also highlights the importance of horizontal and vertical policy coordination. One of the most significant outcomes of *Break Free!* was its effort to foster dialogue not only between civil society and public institutions, but also among different public authorities operating at local and regional levels. This coordination role became particularly salient following the dissolution of the municipal administration for mafia infiltration. The dissolution intensified institutional inertia at precisely the moment when embryonic forms of policy coordination and territorial networking were beginning to emerge. In response, *Break Free!* and its partner organisations temporarily assumed functions of mediation, coordination and policy articulation that would normally fall within the remit of local government.

In this respect, the case reveals both potential and limits of experimental governance in weak institutional contexts. Recursive learning did occur: the project generated knowledge, adjusted practices, activated relations and made welfare issue visible. Yet this learn-

ing remained fragile and only partially institutionalised. The issue was not only that the experiment did not scale up into a stable policy arrangement. Rather, the case shows that the learning generated by Break Free! remained difficult to consolidate because the institutional context was marked by discontinuous interlocutors, limited administrative capacity and, ultimately, the disruption caused by the dissolution of the municipal administration. This dynamic raises a critical issue in public policy analysis: the risk of civic substitution for the state. While the project demonstrated the capacity of organised civil society to compensate for institutional weaknesses, it also exposed the limits of such compensation. Project-based interventions, however innovative, cannot replace stable public capacity in areas such as housing provision, transport planning and labour market regulation. Instead, their value lies in their ability to catalyse institutional learning, reveal policy blind spots and generate pressure for more integrated and durable public responses.

From a public policy perspective, the case of Paternò suggests two broader lessons. First, addressing labour exploitation requires policy integration rather than policy coordination alone: housing, labour, migration and welfare policies must be designed and implemented as interdependent components of a single policy problem. Second, public innovation initiatives such as *Break Free!* are most effective when they are embedded in long-term processes of capacity-building and institutional engagement, rather than treated as standalone projects. Ultimately, *Break Free!* should be understood not as a replicable model, but as a test ground for policy experimentation in weak-state contexts. It demonstrates how a knowledgeable, organised and territorially rooted civil society can potentially act as a lever for public innovation, influencing policy agendas and governance arrangements where formal public action is fragmented or absent. At the same time, it underscores the need to move beyond project-based solutions towards institutionalised policy frameworks capable of sustaining and scaling the changes initiated through experimentation.

Conclusion

The case of Paternò does not show conflict as open confrontation between civil society and public institutions. Rather, it reveals a more ordinary but analytically relevant dynamic: public action was coproduced through partial collaborations, operational frictions, institutional discontinuities and unresolved responsibilities. This paper has examined the Break Free! project as a situated attempt to respond to agricultural labour exploitation in a context of prolonged institutional fragility. By focusing on a specific territorial configuration and on a time-bound initiative, the analysis has deliberately avoided proposing a generalisa-

ble model. Instead, it has explored how civic action can temporarily reshape the conditions under which public problems are recognised, discussed and addressed, even in the absence of stable institutional capacity.

In this sense, the case suggests that civic-led *anti-caporalato* initiatives should be analysed not only in terms of the services they provide, but also in terms of the political and institutional work they perform. Through proximity work, legal and social support, trade-union mobilisation and territorial coalition-building, Break Free! produced situated knowledge about the material and institutional conditions that sustain labour exploitation. Its relevance lies in the attempt to translate this knowledge into policy-relevant claims, challenging narrow interpretations of *caporalato* as merely a criminal or labour-market issue and reframing it as a territorial public problem.

The case also highlights that responses to *caporalato* are constrained not only by market dynamics or legal frameworks, but by the uneven and discontinuous presence of public institutions on the ground. In such contexts, civil society initiatives often become the primary sites where needs are articulated, responsibilities are made visible and minimal forms of coordination are produced. At the same time, the experience documented here points to the limits of relying on project-based and civic-led interventions to address structurally embedded forms of exploitation. The interruption of the process following the dissolution of the municipal administration shows how fragile emergent forms of institutional engagement can be when they are not anchored in consolidated governance arrangements. This suggests that the effectiveness of civic action cannot be assessed solely in terms of immediate outputs. It must also be understood in relation to the political and institutional conditions that allow civic knowledge, practices and claims to be recognised, sustained and translated into public responsibility. The main challenge, therefore, is not simply whether initiatives such as Break Free! can be scaled up or institutionalised, but whether they can contribute to stabilising a broader public understanding of *caporalato* and to building institutional arrangements capable of acting across fragmented policy domains.

References

Boano C., Grimaldi M., Mastromarino S., Peragine R.L., Stopani A. 2025, *The design politics of migrant farmworker ghettos of Borgo Mezzanone, Puglia*, «Environment and Urbanization», vol. 37, n. 2, pp. 552-573, https://doi.org/10.1177/09562478251362623.

Caxaj C.S., Shkopi E., Naranjo C.T., Chew A., Hao Y.T., Nguyen M. 2023, *Health, social and legal supports for migrant agricultural workers: A scoping review*, «Frontiers in Public Health», vol. 11, Article 1182816, https://doi.org/10.3389/fpubh.2023.1182816.

Cellamare C. 2018, *Cities and self-organization*, «Tracce Urbane. Rivista Italiana Transdisciplinare di Studi Urbani», vol. 2, n. 3, https://doi.org/10.13133/2532-6562_2.3.14298.

Cellamare C., Ostanel E. 2024, *Chi apprende da chi? Sguardi interdisciplinari tra azione pubblica e pratiche dal basso*, «Tracce Urbane. Rivista Italiana Transdisciplinare di Studi Urbani», vol. 12, n. 16, pp. 7-33, https://doi.org/10.13133/2532-6562/19000.

Cognetti F., Cottino P., Rabaiotti G. 2004, *Innovazione urbana a Milano: politiche, società ed esperti*, «Urbanistica», n. 123.

Crosta P.L. 1998, *Politiche: quale conoscenza per l'azione territoriale*, 1a ed., FrancoAngeli, Milano.

De Leonardis O. 2001, *Le istituzioni. Come e perché parlarne*, Carocci, Roma.

De Leonardis O. 2024, *Intraprendere la costruzione di luoghi terzi*, «Tracce Urbane. Rivista italiana transdisciplinare di studi urbani», vol. 12, n. 16, pp. 79-92.

De Leonardis O. 2025, *Preferirei di sì. Idee di riproduzione sociale sulle macerie del welfare*, DeriveApprodi, Roma.

Dewey J. 1927, *The public and its problems*, Holt, New York.

Faleri C. 2019, *Il lavoro povero in agricoltura*, «Lavoro e Diritto», vol. 33, n. 1, pp. 87-102.

Gherardi S. 2019, *How to conduct a practice-based study: problems and methods*, 2nd ed., Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Gilardi F., Radaelli C.M. 2012, *Governance and learning*, in D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford handbook of governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 155-168.

Healey P. 2004, *L'istituzionalizzazione della capacità degli attori collettivi*, «Urbanistica», n. 123.

Laneve G. 2019, *Dal caporalato tradizionale al nuovo caporalato*, «Le Regioni», n. 5-6, pp. 1035-1056.

Leogrande A. 2016, *Il caporalato e le nuove schiavitù*, «Parolechiave», n. 1, pp. 75-88.

Marconi G., Cancellieri A. 2022, *Immigrazione e welfare locale nelle città metropolitane*, FrancoAngeli, Milano.

Marques P., Morgan K. 2018, *The heroic assumptions of smart specialisation: a sympathetic critique of regional innovation policy*, in A. Isaksen, R. Martin, M. Trippl (eds.), *New avenues for regional innovation systems: theoretical advances, empirical cases and policy lessons*, Springer, Cham.

Morgan K. 2018, *Experimental governance and territorial development*, background paper for an OECD/EC Workshop, 14 December 2018, within the workshop series *Broadening innovation policy: new insights for regions and cities*, OECD/European Commission.

Omizzolo M. 2019, *Sotto padrone: uomini, donne e caporali nell'agromafia italiana*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.

Pettinelli R. 2022, *Filiera agroalimentare, caporalato e pratiche commerciali sleali*, «Lavoro e Diritto», vol. 36, n. 1, pp. 33-50.

Sabel C.F., Zeitlin J. 2012, *Experimentalist governance*, in D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford handbook of governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 169-183.

Savini F., Bertolini L. 2019, *Urban experimentation as a politics of niches*, «Environment and Planning A: Economy and Space», vol. 51, n. 4, pp. 831-848.

Tarsi E., Vecchiarelli D. 2021, *Superare il ghetto. Analisi della segregazione abitativa dei lavoratori agricoli nella provincia di Foggia*, «CRIOS», n. 21, pp. 70-85, https://doi.org/10.3280/CRIOS2021-021007.

Taschini L. 2022, *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura*, «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», vol. 22, n. 4, pp. 601-620.

Tedesco C. 2023, *Nei progetti di territorio. Conoscenze, competenze, attori*, «Territorio», n. 102, pp. 57-59, https://doi.org/10.3280/TR2022-102009.

Vigar G., Cowie P., Healey P. 2019, *Innovation in planning: creating and securing public value*, «European Planning Studies», vol. 28, n. 3, pp. 521-540, https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1639400.

Vitale T. (ed.) 2007, *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, FrancoAngeli, Milano.

Trading Zones. Negoziazione tra Società Civile e Istituzioni per il Riuso del Patrimonio Abbandonato. Il Caso della Rocca di Ripafratta, Pisa.

Trading Zones. Negotiations between the Civil Company and Institutions for the Reuse of Abandoned Heritage. The Case of the 'Rocca di Ripafratta', Pisa.

Andrea Crudeli
Università di Pisa
andrea.crudeli@phd.unipi.it
orcid.org/ 0000-0002-6467-2506

Received: January 2026 / Accepted: June 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17041

keywords
urban regeneration
architectural heritage
participatory action research
cultural governance

This paper examines Reuse Italy as a methodological model for regenerating abandoned architectural heritage in marginal territories. Founded in 2019 as a Benefit Corporation, Reuse Italy combines applied research, architectural design and civic activation, mediating among administrations, communities, universities, professionals and third-sector actors. Its contribution lies in turning

Introduzione. La condizione di marginalità dei beni minori

Il paesaggio rurale italiano restituisce ancora oggi l'immagine di una straordinaria ricchezza stratificata, fatta di piccoli centri, architetture diffuse e segni materiali di culture locali sedimentate (Volpe 2016). Eppure, tale ricchezza convive con una condizione strutturale di fragilità: molte aree interne e marginali, in particolare quelle caratterizzate da spopolamento e rarefazione dei servizi, presentano un patrimonio architettonico pubblico e para-pubblico che non è più in grado di assolvere a funzioni riconoscibili (Reynaud and Miccoli 2018). Ex scuole, stazioni, caserme, conventi, edifici rurali e complessi minori sono spesso ridotti a rovine o a spazi inutilizzati, generando un paradosso: beni che dovrebbero rappresentare risorsa culturale e infrastruttura civica diventano, per le am-

fragmented civic demands into shared fields of negotiation, where expectations, technical knowledge, administrative constraints and political choices become mutually intelligible. The paper discusses this approach through the case of the Rocca di Ripafratta, near Pisa. Public assemblies, historical and architectural research, an international call for projects, exhibitions and cultural events helped translate a local demand for recovery into a broader institutional process, supporting public acquisition, new partnerships, funding for safety and accessibility works, and social effects in the village.

ministrazioni locali, un problema gestionale e finanziario (Fiore and D'Andria 2020).

Nel contesto attuale, l'Italia, pur avendo superato le fasi più acute della crisi economica iniziata nel 2008, continua a mostrare squilibri territoriali marcati. Gli investimenti pubblici si concentrano prevalentemente nei poli urbani maggiori o nelle aree ad alta attrattività turistica (Accetturo and Mocetti 2019), mentre le amministrazioni dei piccoli comuni operano con risorse limitate e competenze spesso insufficienti a sostenere politiche di cura e riuso del patrimonio diffuso (Padovani, Porcelli, and Zanardi 2024). In questo scenario, il patrimonio minore diventa una categoria marginale, con una condizione istituzionale e sociale che manifesta l'impossibilità di trasformare l'eredità materiale in progetto collettivo (Della Spina 2024).

Questa condizione investe direttamente il rapporto tra istituzioni e società civile. Nei piccoli comuni, infatti, gli enti pubblici non sempre dispongono degli strumenti necessari ad attuare una valorizzazione, sia per mancanza di risorse economiche che di competenze tecniche (Cerqua et al. 2025). Allo stesso tempo, associazioni locali, comitati, gruppi informali e cittadini esprimono domande di recupero, senza però riuscire necessariamente a tradurre questa aspirazione in percorsi istituzionalmente riconoscibili, finanziabili e sostenibili nel tempo (Piperno, Iaione, and Kappler 2023). Il riuso del patrimonio abbandonato diventa così un terreno nel quale la relazione tra istituzioni e società civile si configura come un processo negoziale, attraversato da asimmetrie, competenze, risorse e legittimazione (Hölscher et al. 2024).

Nei numerosi contesti territoriali marginali sopravvive un patrimonio in rovina che sfugge alle narrazioni più consolidate della valorizzazione culturale (Bizzarri and Micera 2021). Si tratta di luoghi che raramente entrano nei circuiti ufficiali della conservazione e che, proprio per questo, rischiano di essere percepiti come residui. L'abbandono produce così un effetto cumulativo: più un bene resta invisibile, più diventa difficile attivare interesse pubblico e sociale; più il suo stato di degrado si aggrava,



più la sua messa in sicurezza e riqualificazione diventa onerosa. Il risultato è una spirale che tende a consolidare una condizione di marginalità.

Ciononostante, casi studio virtuosi degli ultimi anni hanno mostrato come si possano innescare percorsi di recupero bottom-up, dove un'esperienza di co-progettazione corrisponde alla costruzione progressiva di condizioni di confronto e responsabilità condivisa (de Luca et al. 2021), una *trading zone* concepita come ambito operativo nel quale i vari stakeholders rendono reciprocamente comprensibili ostacoli ed aspettative (Balducci 2015).

A partire da questa prospettiva, il contributo analizza il progetto di ricerca Reuse Italy come dispositivo di mediazione tra istituzioni e società civile. Il paper rileva come il metodo Reuse Italy sia un modello replicabile, indagandone il funzionamento attraverso un caso studio paradigmatico: la Rocca di Ripafratta, nel comune di San Giuliano Terme, in provincia di Pisa. In questo contesto, una domanda civica radicata localmente, orientata al recupero di una fortezza abbandonata, è stata progressivamente tradotta in un percorso di co-progettazione, discussione pubblica e reale attivazione di recupero.

La metodologia di ricerca riguarda personalmente l'autore, in quanto coinvolto come consulente scientifico durante il progetto di ricerca, avente ruolo di studioso locale per l'Università di Pisa, oltreché iscritto all'Associazione "Salviamo la Rocca", e facente parte dell'associazione culturale 120g, tra le promotrici del progetto di ricerca Reuse Italy su Ripafratta.

Attraverso l'analisi approfondita del caso della Rocca di Ripafratta, il contributo intende mostrare come il riuso del patrimonio minore possa diventare un laboratorio di governance

La Rocca di Ripafratta, Pisa
Fonte: Fabio Santaniello Bruun
Fig. 1

culturale, e il processo un campo di negoziazione nel quale si ridefiniscono relazioni tra istituzioni e società civile.

La dicotomia tra istituzioni e società civile negli ambiti urbano-rurali

Nell'ambito della governance urbana in ambiti rurali, il rapporto tra istituzioni e società civile si traduce spesso in forme di collaborazioni partecipative, co-produzione, partenariati pubblico-privati, così anche come forme conflittuali di occupazione abusiva e iniziativa unilaterale fuori dagli schemi legislativi (Bonini Baraldi and Salone 2022).

Nell'ambito di rapporti virtuosi, in cui si sono svolti interventi strutturali in partenariato, si ricordano tra gli esempi paradigmatici Colletta di Castelbianco in Liguria, oggetto del progetto di recupero di Giancarlo De Carlo (Cavallo 2022), o Ostana in Piemonte, come modello di rigenerazione alpina e di neopopolamento (Valcanover 2020), ma anche soluzioni più recenti, come il progetto Sextantio Albergo Diffuso a Santo Stefano di Sessanio, Abruzzo, analizzato come esperienza di heritage-led regeneration nelle aree interne (Ugolini and Mariotti 2022), o la Farm Cultural Park a Favara, in Sicilia, interpretato come esperienza di innovazione sociale e rigenerazione del centro storico (Faraci 2017).

Altri fenomeni rigenerativi hanno seguito il cosiddetto "Bilbao effect" (Patterson 2020), ovvero l'innesto – qui il recupero – di un bene architettonico principale, utilizzato come catalizzatore di recupero del tessuto economico. Nell'ambito delle fortificazioni italiane inserite in contesti urbani minori o rurali, possono essere richiamati alcuni casi significativi: il Forte di Bard, nel borgo di Bard in Valle d'Aosta, che ha trasformato una fortezza alpina in un polo culturale di scala territoriale (Della Spina 2020); il Castello di Postignano, nel Comune di Sellano in Umbria, che ha contribuito alla riattivazione di un borgo-castello abbandonato (Pizzi, De Salvo, and Burini 2022); la Rocca di San Leo, a San Leo in Emilia-Romagna, che ha rafforzato l'identità turistica del centro storico e il rapporto tra patrimonio fortificato e paesaggio (Ebejer et al. 2023); il Castello di Santa Severa, nel Comune di Santa Marinella nel Lazio, che ha introdotto un sistema di funzioni culturali, museali, ricettive e pubbliche (Enei 2017); Tabiano Castello, presso Salsomaggiore Terme in Emilia-Romagna, e Gargonza, nel Comune di Monte San Savino in Toscana, dove il recupero dei rispettivi nuclei fortificati ha favorito nuove forme di ospitalità e fruizione del borgo storico, riconducibili al più ampio modello dell'albergo diffuso e dell'ospitalità nei centri minori (Dall'Ara 2015).

Questi modelli presentano tuttavia alcune ambivalenze. Da un lato, il recupero può essere sostenuto da operazioni economiche private capaci di restituire valore al tessuto urbano circostante, attivando flussi turistici e quindi riqualificazione indiretta (Combs 2020). Dall'altro, tali interventi possono risolversi in forme



di valorizzazione privatistica, nelle quali i benefici economici e d'uso restano concentrati entro il perimetro dell'operazione, senza produrre ricadute significative per la comunità locale o per lo spazio pubblico (Sanoff 1999). È proprio entro questo campo di tensione che si collocano le relazioni tra istituzioni locali e società civile. Tali relazioni non si esauriscono in forme nette di cooperazione o opposizione, ma si configurano spesso come processi ibridi, attraversati da negoziazioni continue, conflittualità a bassa intensità e alleanze temporanee (Rainisio et al. 2024). In questi contesti, la società civile non costituisce un soggetto unitario, ma un insieme eterogeneo di associazioni culturali, comitati spontanei, gruppi informali e singoli cittadini, dotati di capacità di mobilitazione differenti e portatori di interessi non sempre convergenti; allo stesso modo, le istituzioni locali non agiscono come entità monolitiche, ma come sistemi frammentati, condizionati da vincoli normativi, carenze di personale, discontinuità politiche e limitate autonomie finanziarie; condizioni che spesso le spingono a cercare risorse, competenze e investitori esterni al contesto locale (Ferrighi and Pelosi 2024).

La questione del riuso del patrimonio abbandonato rende particolarmente evidente questa complessità. Da un lato, l'amministrazione è formalmente responsabile della cura dei beni pubblici, ma spesso non dispone dei mezzi per intervenire; dall'altro, la società civile può generare domanda e iniziativa, ma fatica a tradurre tali energie in processi istituzionalmente sostenibili. In questo spazio di interstizio, emergono attori e dispositivi che operano come mediatori, traducendo bisogni locali in progetti, costruendo coalizioni e definendo condizioni di legittimazione reciproca.

È in questa prospettiva che occorrono infrastrutture di governance alternative capaci di produrre "zone di scambio" tra mondi diversi (Palmer et al. 2020). Il concetto di trading

Visite guidate alla Rocca di Ripafratta a cura dell'Associazione Salviamo la Rocca.
Fonte: Associazione Salviamo la Rocca
Fig. 2

zones, inteso come spazio di interazione in cui attori portatori di linguaggi e interessi differenti possono costruire forme minime di comprensione e collaborazione, offre una chiave interpretativa utile, che istituzionalizza il conflitto lo rende produttivo, verso forme di governance culturale capaci di generare valore pubblico (Hacking, Evans, and Lewis 2024).

Reuse Italy, il modello delle benefit corporation e la participatory action research

Reuse Italy nasce nel 2019 come Società Benefit, una forma giuridica che vincola l'organizzazione al perseguimento di obiettivi di beneficio comune e alla produzione di valore pubblico (Diez-Busto, Sanchez-Ruiz, and Fernandez-Laviada 2021). Tale scelta colloca il progetto in una posizione intermedia tra impresa culturale e ricerca accademica applicata. Nel contesto italiano, dove molte iniziative di rigenerazione del patrimonio dipendono da enti pubblici, soggetti privati o realtà del terzo settore, la benefit corporation si inserisce tra gli interstizi di questi soggetti, consentendo una maggiore flessibilità operativa e la possibilità di costruire relazioni tra essi.

L'obiettivo dell'organizzazione è riattivare il patrimonio in rovina attraverso un processo *bottom up* (Cruz & Forman 2022) che combina ricerca, progetto e partecipazione: mettendo al centro il progetto architettonico come momento di incontro, costruisce un quadro culturale e operativo entro cui la rovina può essere discussa come spazio potenziale di uso collettivo, verso il riuso adattivo di un nuovo utilizzo pubblico (Plevoets and Van Cleempoel 2019).

L'impianto operativo del progetto si struttura attraverso una sequenza ricorrente di azioni: *open call*, selezione dei siti, campagne di studio e rilievo, assemblee pubbliche, *call for projects*, *workshop*, mostre, conferenze e pubblicazioni. Nel loro insieme, queste fasi costituiscono un dispositivo temporaneo di governance, capace di mettere in relazione soggetti che normalmente agiscono entro sfere separate (Palmer et al. 2020). La open call permette di raccogliere candidature di beni abbandonati da parte di amministrazioni, associazioni e cittadini; le attività di ricerca e rilievo documentano lo stato dei luoghi, ne ricostruiscono la storia e ne analizzano le condizioni materiali; i momenti pubblici consentono di discutere aspettative, vincoli e possibili usi; la call for projects traduce tali elementi in scenari progettuali confrontabili; la mostra dei progetti permette l'incontro tra tutti gli stakeholders per comprendere le potenzialità dei beni; la pubblicazione restituisce validità scientifica al metodo e introduce nella letteratura accademica i risultati del percorso di ricerca.

Questa sequenza metodologica può essere letta alla luce della *Participatory Action Research*, un approccio che combina produzione di conoscenza e trasformazione sociale attraverso il coinvolgimento attivo dei soggetti interessati (Stringer 2014). La *Participatory Action Rese-*

Modello della Rocca di Ripafratta.
Fonte: Archivio dell'Associazione Salviamo la Rocca.
Fig. 3

arch interpreta conoscenza e trasformazione dei contesti come un unico processo riflessivo, fondato su ascolto, analisi, sperimentazione e riformulazione del problema (Lewin 1946). Negli studi urbani e territoriali, essa connette persone, partecipazione e luogo in processi collaborativi orientati al cambiamento sociale (Kindon, Pain, and Kesby 2007). Applicata alla rigenerazione urbana, la PAR consente di costruire conoscenza, legittimità e responsabilità condivisa intorno allo spazio (Rainisio et al. 2024).

Nel caso di Reuse Italy, la *PAR* costruisce un processo progressivo di definizione del problema, costruzione di conoscenza condivisa e formulazione di ipotesi progettuali. La partecipazione assume così una dimensione negoziale: senza eliminare le differenze tra gli attori, le rende trattabili entro un processo condiviso (Bergold and Thomas 2012). In questo quadro, la progettazione produce sia soluzioni spaziali che costruzione di condizioni di confronto tra amministrazioni e cittadini.

Il progetto di ricerca Reuse Italy può dunque essere interpretato come una piattaforma di intermediazione tra istituzioni e società civile. Inserendosi tra l'azione pubblica e l'iniziativa civica locale, crea le condizioni affinché entrambe possano riconoscersi entro un processo di co-progettazione (de Luca et al. 2021). La natura ibrida della Società Benefit consente di muoversi tra mondi differenti, attivando reti civiche, coinvolgendo competenze accademiche e professionali, e dialogando con gli enti pubblici. Questa capacità di attraversamento è centrale per comprendere come il progetto ecceda la dicotomia collaborazione–conflitto: la cooperazione non è assunta come punto di partenza, ma viene costruita attraverso dispositivi che rendono negoziabili tensioni, responsabilità e possibilità d'azione. In tale prospettiva, le rovine cosiddette minori, spesso escluse dai circuiti ordinari della tutela e della valorizzazione, diventano luoghi strategici per interrogare le relazioni tra istituzioni e cittadini.

Il caso della Rocca di Ripafratta a Pisa

La Rocca di Ripafratta, situata nel comune di San Giuliano Terme, rappresenta un caso paradigmatico delle attività culturali di Reuse Italy. La Rocca di Ripafratta, detta anche Rocca di San Paolino, sorge sul colle Vergario, in posizione dominante rispetto al borgo e alla valle del Serchio, lungo il tracciato storico di collegamento tra Pisa e Lucca (Fanucci 1987). Il nucleo principale della fortificazione risale al XII secolo, quando la Repubblica pisana rafforzò questo presidio di confine per controllare un territorio strategico e spesso conteso con Lucca (Redi 1987). In età fiorentina la rocca fu adattata alle nuove esigenze militari legate all'uso delle artiglierie, con interventi attribuiti alla cultura fortificatoria rinascimentale (Redi 1990). Dal Seicento, con il mutare degli equilibri territoriali, perse progressivamente la propria funzione difensiva. Architettonicamente

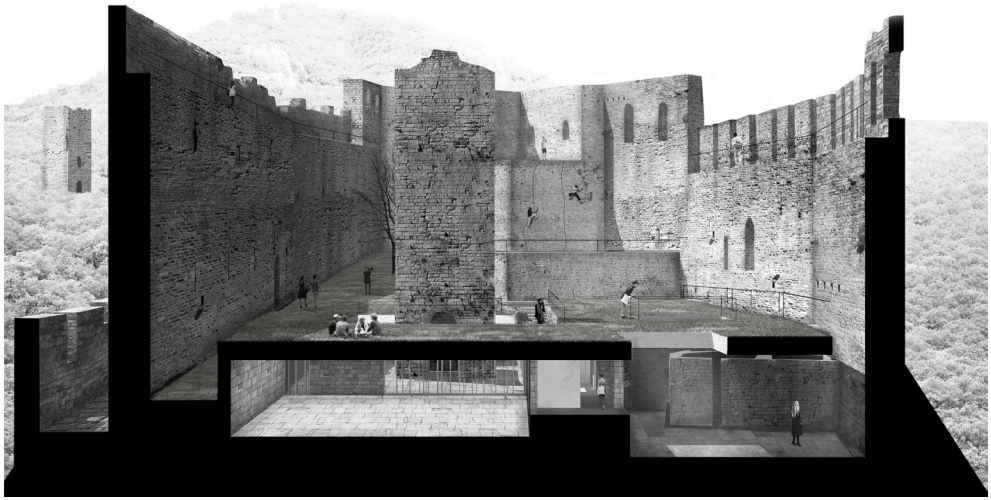


il complesso è caratterizzato da un recinto murario a pianta irregolare, impostato sull'orografia del colle, con torri, cortine e un mastio centrale quadrangolare. La sua condizione attuale di rovina conserva tuttavia la leggibilità dell'impianto militare originario e il forte rapporto visivo con il paesaggio circostante (Garzella, Andreazzoli, Lemut, Stiaffini 2007).

Il bene, collocato in un contesto rurale, con un piccolo borgo abitato alle sue pendici, ha attraversato un lungo periodo di abbandono e degrado a partire dall'inizio del Novecento. La condizione giuridica del bene, una proprietà privata, impediva interventi pubblici di riqualificazione.

Il piccolo borgo di Ripafratta, con circa 300 abitanti (sui circa 12000 del comune di San Giuliano Terme), ha organizzato, dagli anni 2000 in poi, una serie di attività culturali a carattere escursionistico e storico-divulgativo, per promuovere il riutilizzo del bene come risorsa territoriale. Questo gruppo di cittadini si è costituito come associazione culturale, poi come pro loco, con il nome di "Salviamo la Rocca", con l'obiettivo di recuperare il bene e utilizzarlo come motore di rigenerazione urbana ed economica del borgo (Ulivieri 2024). Il primo passo è stata la candidatura al censimento FAI "I Luoghi del Cuore", sostenuta nel 2018 da una mozione unanime del Consiglio comunale di San Giuliano Terme.

L'intervento di Reuse Italy è stato avviato proprio a seguito di questa candidatura. L'organizzazione ha instaurato una *partnership* con l'Associazione Salviamo la Rocca, inserendosi nel dibattito relativo all'acquisto del bene da parte del Comune e alla successiva possibilità di avviare una ricerca di finanziamenti pubblici. Reuse Italy si è quindi configurata come attore mediatore all'interno di una negoziazione continua, contribuendo alla creazione di una *trading zone* funzionale all'avvio del processo. La strategia è consistita nell'organizzare una serie di attività culturali che hanno permesso



di instaurare un tavolo di lavoro tra tutti gli *stakeholders*, pubblici e privati, interessati al riuso.

La prima fase del processo di mediazione è consistita in una serie di assemblee organizzate presso il borgo di Ripafratta, durante le quali sono state raccolte le aspirazioni e le ambizioni degli abitanti. La strategia individuata con l'associazione è stata orientata alla rifunzionalizzazione della Rocca con destinazioni ludico-ricreative, turistiche ed escursionistiche, con l'obiettivo di generare ricadute positive sul borgo, interrompere lo spopolamento, e di favorire la creazione di servizi connessi.

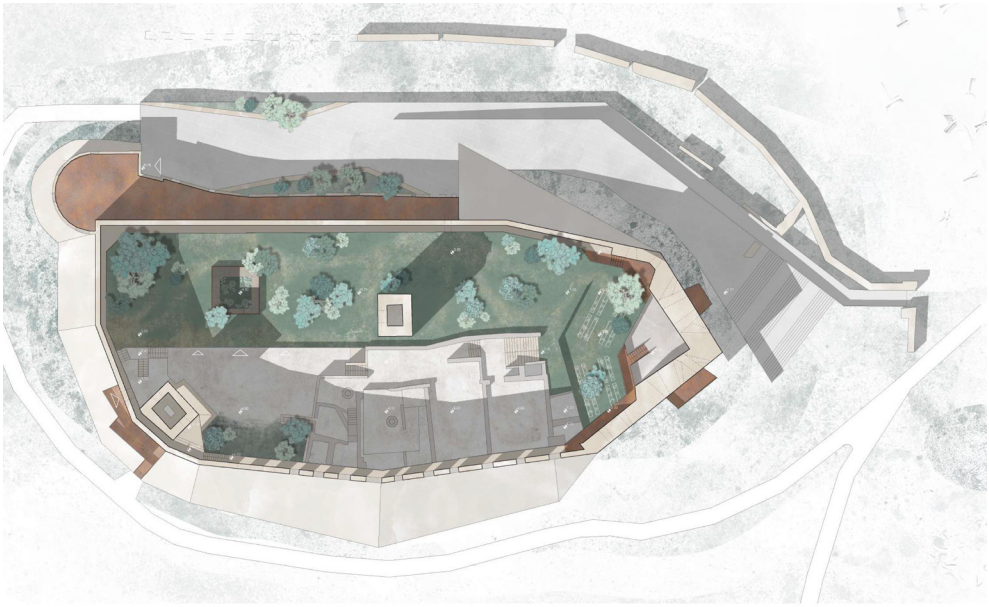
Per questo motivo, il primo passaggio operativo è stato quello di riunire attorno alle iniziative successive le organizzazioni e gli enti interessati al potenziale riutilizzo della Rocca. In tale quadro sono stati siglati accordi di patrocinio con l'Università di Pisa – DESTEC, il FAI – Delegazione di Pisa, il Comune di San Giuliano Terme, Italia Nostra – Sezione di Pisa, l'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della provincia di Pisa, Confesercenti Toscana Nord e la Regione Toscana. Il passaggio successivo è stato il rilievo della Rocca, che ha consentito di acquisire le informazioni geometriche relative allo stato di fatto, affiancato da una ricerca storico-bibliografica finalizzata alla costruzione di un fascicolo storico capace di ricostruire e narrare l'evoluzione architettonica del bene.

A seguito di questa fase di studio, la domanda civica è stata tradotta in un discorso progettuale, capace di operare come strumento di mediazione e come leva politica nell'interazione con le istituzioni. L'elaborazione di scenari progettuali orientati al riuso della Rocca come dispositivo di riqualificazione urbana e territoriale avrebbe infatti consentito di introdurre con maggiore forza il tema del suo acquisto all'interno del dibattito politico locale, in particolare nel contesto della campagna elettorale allora in corso nel Comune di San Giuliano Terme.

A tal fine è stata attivata una *call for projects* internazionale, aperta a proposte e idee per il recupero del bene. Attraverso questa iniziativa, la Rocca è stata inserita all'interno di una narrazione mediatica più ampia, acquisendo

Sofia Franciosini, Lucila Castañeda Aller, Valerio Giovannini. Progetto di recupero per la Rocca di Ripafratta
Fig. 4

Costanza Colamasi. Progetto di recupero per la Rocca di Ripafratta
Fig. 5







visibilità non solo a scala locale, ma anche nazionale e internazionale. L'esito della *call* ha prodotto circa cento proposte progettuali, restituendo una pluralità di scenari di riuso successivamente messi a disposizione dell'associazione locale.

La valutazione del *contest* è stata affidata a una giuria composta da architetti e docenti di rilievo internazionale, contribuendo a rafforzare la legittimazione culturale e la visibilità pubblica dell'iniziativa. La giuria includeva Massimo Alvisi e Junko Kirimoto (Alvisi Kirimoto + Partners), Gong Dong (Vector Architects), Mats Andersen e Trond Greve (MIR), Marco Giorgio Bevilacqua (UNIPI), Werner Tscholl (Werner Tscholl Architecture), Chris Precht (Penda), Ted Baab (SO-IL), Alejandro Guerrero e Andrea Soto (Atelier Ars), e Marina Tabassum (Marina Tabassum Architecture). Il programma progettuale della call for projects ha chiesto ai partecipanti di immaginare un progetto di recupero capace di reinserire la fortezza nel sistema territoriale dei Monti Pisani, mettendole in relazione urbanistica con il borgo, i percorsi CAI, il fiume Serchio, la ferrovia e la rete carrabile. Il programma proponeva una riattivazione a scala paesaggistica e funzionale, con particolare attenzione ad attività escursionistiche e sportive, spazi per eventi, un'area polivalente, servizi di accoglienza, e un piccolo museo della storia della Rocca. Questo programma ha seguito modelli di recupero di fortificazioni, seguendo l'esempio virtuoso di Aurelio Galfetti, Carlo Scarpa e Werner Tscholl (Crudeli 2024).

Questi progetti sono stati assunti come strumenti di attivazione e comunicazione pubbli-



Padiglione espositivo con i progetti della Rocca di Ripafratta
Fig. 6-7

ca, dando luogo all'organizzazione di un evento finalizzato a dare esito pubblico al processo. Nei giorni 8 e 9 giugno 2019 è stata istituita la Festa della Rocca, ospitata presso Villa Danielli Stefanini a Ripafratta, situata ai piedi del complesso fortificato. In tale occasione è stata allestita una mostra pubblica con l'obiettivo di presentare alla cittadinanza del Comune di San Giuliano Terme i progetti elaborati e, più in generale, le potenzialità di riuso della Rocca. Data l'assenza di spazi espositivi adeguati, l'evento ha previsto la realizzazione di un padiglione temporaneo, autocostruito con il contributo della cittadinanza e collocato di fronte alla villa, destinato a ospitare le tavole progettuali.

L'evento pubblico ha rappresentato un momento di convergenza tra i diversi soggetti coinvolti e interessati al futuro del bene, contribuendo a trasformare il tema dell'acquisizione della Rocca in una questione rilevante anche nel contesto dell'imminente campagna elettorale. All'iniziativa hanno infatti preso parte numerosi attori istituzionali e associativi, incluso il sindaco uscente e consiglieri della Regione Toscana. La partecipazione registrata nei due giorni dell'evento, pari a circa 3.000 persone – un numero corrispondente a circa un terzo dell'elettorato votante comunale – ha conferito ulteriore forza politica e simbolica alla mobilitazione. Tale esito ha contribuito all'inserimento effettivo dell'acquisto della Rocca come bene pubblico all'interno del programma politico locale.

A seguito dell'evento, la Commissione Cultura del Consiglio regionale della Toscana ha approvato una mozione finalizzata a promuove-



re l'istituzione di un tavolo di coordinamento tra Regione, Comune, Università, proprietà e associazioni locali. Parallelamente, è stato avviato un accordo con l'Università di Pisa per lo studio di una strategia di riuso e valorizzazione del complesso.

Tra il 2019 e il 2021 il Comune di San Giuliano Terme ha progressivamente definito il percorso amministrativo per l'acquisizione della Rocca, individuando e stanziando le risorse necessarie, pari a 100.000 euro. L'atto di acquisizione è stato firmato nel febbraio 2021 e, nell'aprile dello stesso anno, il complesso è entrato definitivamente a far parte del patrimonio pubblico comunale.

Nel 2023 sono state avviate attività preliminari di pulizia e documentazione architettonica, mediante rilievi laser scanner e drone affidati a uno spin-off dell'Università di Pisa. Questo passaggio ha costituito una base conoscitiva essenziale per fondare le successive scelte progettuali su una documentazione metrica aggiornata. Nel 2024 il percorso è stato ulteriormente consolidato attraverso una conferenza pubblica dedicata agli studi e alle prospettive di valorizzazione, insieme al rinnovo del protocollo tra Comune, Università e associazione locale (Bevilacqua et al 2020).

Nel 2025 è intervenuto il primo finanziamento organico per la fase operativa: il progetto di messa in sicurezza e accessibilità ha ottenuto 300.000 euro dalla Regione Toscana, nell'ambito del bando "Città murate e fortificazioni", ai quali si sono aggiunti 75.000 euro stanziati dal Comune. A scala locale, la Rocca è stata inoltre inserita nei percorsi escursionistici dei Monti Pisani e nella rete dell'Associazione Fortezze di Confine, rafforzandone il ruolo all'interno di un più ampio sistema territoriale di fruizione culturale e paesaggistica.

Il processo ha prodotto ricadute anche sul tessuto sociale del borgo. Negli anni successivi

Festa della Rocca.
Inaugurazione della mostra
Fig. 8

sono state ristrutturate alcune abitazioni, l'associazione locale si è trasformata in Pro Loco e si è consolidata una nuova attenzione verso i servizi di prossimità. Tra gli esiti più significativi si colloca l'apertura di una cooperativa sociale che ha riattivato un negozio di alimentari nel centro del paese, rivolto sia agli abitanti sia ai visitatori attratti dal percorso di recupero della Rocca. Reuse Italy ha accompagnato questa fase anche attraverso il sostegno all'avvio delle attività cooperative, partecipando con delle quote sociali, e ha concluso il proprio intervento con una pubblicazione del 2022 dedicata alla ricostruzione delle iniziative culturali e dei processi di mediazione attivati intorno al bene (Reuse Dossier. n.1).

Conclusioni

In conclusione, il caso della Rocca di Ripafratta mostra come il recupero del patrimonio minore possa essere compreso come un processo di costruzione progressiva di condizioni sociali, istituzionali e progettuali. L'intervento mediatore di Reuse Italy ha reso evidente la possibilità di trasformare una domanda civica, inizialmente fragile e localizzata, in un dispositivo di mediazione capace di coinvolgere cittadini, associazioni, università, professionisti e istituzioni pubbliche. In questo senso, il progetto ha prodotto scenari architettonici per il riuso della Rocca che hanno generato una trading zone entro cui attori diversi hanno potuto riconoscere interessi comuni, rendere negoziabili conflitti e responsabilità, e tradurre l'abbandono in una prospettiva condivisa di valorizzazione.
L'acquisizione pubblica del bene, l'attivazione di finanziamenti, il consolidamento della Pro Loco, la riapertura di servizi di prossimità e l'inserimento della Rocca in reti territoriali più ampie dimostrano come il progetto architettonico, quando assunto come strumento di partecipazione e governance, possa agire come leva politica e culturale. Il modello Reuse Italy appare quindi replicabile come metodo adattivo: una sequenza di pratiche – ricerca, ascolto, progetto, esposizione pubblica, costruzione di reti e restituzione scientifica – capace di riattivare beni marginali attraverso la produzione di valore pubblico e la ridefinizione del rapporto tra istituzioni e società civile.
La replicabilità del modello Reuse Italy emerge come trasferibilità di un metodo di PAT fondato sulla costruzione di conoscenza, sulla mediazione tra attori e sulla traduzione della domanda civica in scenari progettuali condivisibili. Dopo l'esperienza della Rocca di Ripafratta, infatti, tale approccio è stato ulteriormente sperimentato in altri contesti patrimoniali marginali, confermando la capacità di adattarsi a condizioni territoriali, istituzionali e sociali differenti. Per citare i due successivi, nel caso della Piscina Mirabilis a Bacoli, la *call for projects* e la successiva mostra presso il Castello di Baia hanno contribuito a riattivare il dibattito pubblico sulla fruizione stabile del monumento, favorendo l'emersione di una nuova governance tra Parco Archeologico, Comune e soggetti locali. Analogamente, nel caso della

Chiesa Diruta di Grottole, il processo ha trasformato una rovina religiosa in un dispositivo culturale e curatoriale diffuso, capace di coinvolgere il borgo, riaprire temporaneamente spazi abbandonati e consolidare reti tra amministrazione, impresa sociale e comunità.

Queste esperienze successive confermano dunque come il metodo Reuse Italy possa essere assunto come modello di ricerca replicabile: un'infrastruttura temporanea di mediazione, capace di generare valore pubblico attraverso progetto, partecipazione e costruzione di alleanze tra ente pubblico e cittadinanza.

Bibliografia

Accetturo, Antonio, and Sauro Mocetti. 2019. "Historical Origins and Developments of Italian Cities." *Italian Economic Journal* 5: 205–22.

Balducci, Alessandro. 2015. "Strategic Planning as the Intentional Production of a 'Trading Zone'." *City, Territory and Architecture* 2 (1): 7. https://doi.org/10.1186/s40410-014-0021-2.

Bergold, Jarg, and Stefan Thomas. 2012. "Participatory Research Methods: A Methodological Approach in Motion." *Forum: Qualitative Social Research* 13 (1): Art. 30.

Bevilacqua, Marco Giorgio, Ewa Jolanta Karwaca, Valeria Mininno, Michele Angelo Perrone, and Luisa Santini. 2020. "The Fortress of Ripafratta, Tuscany: A Research Project for Its Conservation and Enhancement." In *FORTMED2020 - Defensive Architecture of the Mediterranean*, 835–842. Valencia: Universitat Politècnica de València. https://doi.org/10.4995/fortmed2020.2020.11494.

Bizzarri, Carmen, and Roberto Micera. 2021. "The Valorization of Italian 'Borghi' as a Tool for the Tourism Development of Rural Areas." *Sustainability* 13 (12): 6643.

Bonini Baraldi, Sara, and Carlo Salone. 2022. "Building on Decay: Urban Regeneration and Social Entrepreneurship in Italy through Culture and the Arts." *European Planning Studies* 30 (10): 2102–2121. https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2030675.

Cavallo, Claudia. 2022. "Compiutezza della forma, mutevole divenire del paesaggio: Giancarlo De Carlo a Colletta di Castelbianco." In *Il progetto nei borghi abbandonati*. Firenze: Firenze University Press.

Cerqua, Augusto, et al. 2025. "The Municipal Administration Quality Index: The Italian Case." *Social Indicators Research* 177 (1): 345–78.

Combs, Seth. 2020. "Can Tourism Save Italy's 'Dying Town'?" *National Geographic*, February 6.

Dall'Ara, Giancarlo. 2015. *Manuale dell'albergo diffuso: L'idea, la gestione, il marketing dell'ospitalità diffusa*. Milano: FrancoAngeli.

Crudeli, Andrea. 2024. *The Stone Perimeter. Architectural Design within Defensive Walls*. Melfi: Libria.

de Luca, Claudia, Juan López-Murcia, Elisa Conticelli, Annarita Santangelo, Marta Perello, and Simona Tondelli. 2021. "Participatory Process for Regenerating Rural Areas through Heritage-Led Plans: The RURITAGE Community-Based Methodology." *Sustainability* 13 (9): 5212. https://doi.org/10.3390/su13095212.

Della Spina, Lucia. 2020. "Adaptive Sustainable Reuse for Cultural Heritage: A Multiple Criteria Decision Aiding Approach Supporting Urban Development Processes." *Sustainability* 12 (4): 1363. https://doi.org/10.3390/su12041363.

Della Spina, Lucia. 2024. "A Decision Support Evaluation Framework for Community-Based Collaborative Urban Regeneration Processes." *Sustainability* 16 (15): 6434. https://doi.org/10.3390/su16156434.

Diez-Busto, Enrique, Luis Sanchez-Ruiz, and Ana Fernandez-Laviada. 2021. "The B Corp Movement: A Systematic Literature Review." *Sustainability* 13 (5): 2508.

Ebejer, John, Anna Staniewska, Jadwiga Środulska-Wielgus, and Krzysztof Wielgus. 2023. "Values as a Base for the Viable Adaptive Reuse of Fortified Heritage in Urban Contexts." *Muzeológia a kultúrne dedičstvo* 11 (2): 41–72. https://doi.org/10.46284/mkd.2023.11.2.3.

Enei, Flavio. 2017. *Santa Severa. Il Museo del Mare, il borgo e il Castello*. Roma: Palombi Editori.

Fanucci Lovitch, Miria. 1987. "La rocca di Ripafratta da un inventario del 1411." *Bollettino Storico Pisano* 56: 145–153.

Faraci, Giorgio. 2017. "Farm Cultural Park: An Experience of Social Innovation in the Recovery of the Historical Centre of Favara." *Procedia Environmental Sciences* 37: 676–688. https://doi.org/10.1016/j.proenv.2017.03.054.

Ferrighi, Alessandra, and Elena Pelosi, eds. 2024. *La partecipazione alla gestione del patrimonio culturale*. Roma: Luca Sossella Editore.

Fiore, Paolo, and Emanuela D'Andria, eds. 2020. *I centri minori… da problema a risorsa. Strategie sostenibili per la valorizzazione del patrimonio edilizio, paesaggistico e culturale nelle aree interne*. Milano: FrancoAngeli.

Garzella, Gabriella, Federico Andreazzoli, Maria Luisa Ceccarelli Lemut, and Daniela Stiaffini. 2007. *Il castello e il monastero: i Da Ripafratta e i loro centri di potere nel Medioevo*. Pisa: Edizioni ETS.

Gravagnuolo, Antonia, Silvia Micheletti, and Martina Bosone. 2021. "A Participatory Approach for 'Circular' Adaptive Reuse of Cultural Heritage: Building a Heritage Community in Salerno, Italy." *Sustainability* 13 (9): 4812. https://doi.org/10.3390/su13094812.

Hacking, Nick, Robert Evans, and Jamie Lewis. 2024. "Expertise, Trading Zones and the Planning System: A Case Study of an Energy-from-Biomass Plant." *Environment and Planning E: Nature and Space* 7 (3): 1418–1435. https://doi.org/10.1177/25148486231212083.

Hölscher, Katharina, et al. 2024. "Embedding Co-Production of Nature-Based Solutions in Urban Governance: Emerging Co-Production Capacities in Three European Cities." *Environmental Science & Policy* 152: 103652. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.103652.

Kemmis, Stephen, and Robin McTaggart. 2005. "Participatory Action Research: Communicative Action and the Public Sphere." In *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 3rd ed., edited by Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Kindon, Sara, Rachel Pain, and Mike Kesby, eds. 2007. *Participatory Action Research Approaches and Methods: Connecting People, Participation and Place*. London: Routledge.

Lewin, Kurt. 1946. "Action Research and Minority Problems." *Journal of Social Issues* 2 (4): 34–46.

Micelli, Ezio, Francesco Campagnari, Luca Lazzarini, Elena Ostanel, and Nicolò Pedri Stocco. 2024. "They Like to Do It in Public: A Quantitative Analysis of Culture-Led Regeneration Projects in Italy." *Sustainability* 16 (6): 2409. https://doi.org/10.3390/su16062409.

Padovani, Emanuele, Francesco Porcelli, and Alberto Zanardi. 2024. "The Determinants of the Financial Distress of Italian Municipalities: How Much Is It Due to Inadequate Resources?" *International Tax and Public Finance* 31: 1494–1533.

Palmer, Henrietta, Merritt Polk, David Simon, and Sara Hansson. 2020. "Evaluative and Enabling Infrastructures: Supporting the Ability of Urban Co-Production Processes to Contribute to Societal Change." *Urban Transformations* 2: 6. https://doi.org/10.1186/s42854-020-00010-0.

Patterson, Matt. 2020. "Revitalization, Transformation and the 'Bilbao Effect'." *European Planning Studies* 30 (5): 1011–1028. https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1863341.

Piperno, Andrea, Christian Iaione, and Laura Kappler. 2023. "Institutional Collective Actions for Culture and Heritage-Led Urban Regeneration: A Qualitative Comparative Analysis." *Sustainability* 15 (11): 8521. https://doi.org/10.3390/su15118521.

Pizzi, Marco, Paola De Salvo, and Cristina Burini. 2022. "Attractiveness and Problems in a Rural Village Restoration: The Umbrian Case of Postignano." In *New Metropolitan Perspectives*, 735–745. Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-06825-6_69.

Plevoets, Bie, and Koenraad Van Cleempoel. 2019. "Adaptive Reuse: Vocabulary, Definitions, and Connotations." In *Adaptive Reuse of the Built Heritage: Concepts and Cases of an Emerging Discipline*, 20–24. London: Routledge.

Rainisio, Nicola, Marco Boffi, Barbara E. A. Piga, Giulia Stancato, and Nicoletta Fumagalli. 2024. "Community-Based Participatory Research for Urban Regeneration: Bridging the Dichotomies through the exp-EIA Method." *Journal of Community & Applied Social Psychology* 34 (5): e2877. https://doi.org/10.1002/casp.2877.

Redi, Fabio. 1987. "Cultura materiale e infrastrutture edili da un inventario della rocca di Ripafratta del 1411." *Bollettino Storico Pisano* 56: 155–168.

Redi, Fabio, ed. 1990. *Medioevo vissuto. Primi dati sulla cultura materiale del Castello di Ripafratta: i reperti dello scavo*. Pisa: Giardini.

Reynaud, Cecilia, and Silvia Miccoli. 2018. "Depopulation and the Aging Population: The Relationship in Italian Municipalities." *Sustainability* 10 (4): 1004.

Sanoff, Henry. 1999. *Community Participation Methods in Design and Planning*. New York: Wiley.

Stringer, Ernest T. 2014. *Action Research*. 4th ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Teddy, Cruz, and Fonna Forman. 2022. *Socializing Architecture: Top-Down / Bottom-Up*. Cambridge, MA: MIT Press.

Ugolini, Andrea, and Chiara Mariotti. 2022. "Planning and Managing the Heritage-Led Regeneration of Inner Areas: The Sextantio Experience in Santo Stefano di Sessanio." In *Villages et quartiers à risque d'abandon. Stratégies pour la connaissance, la valorisation et la restauration*. Firenze: Firenze University Press. https://doi.org/10.36253/978-88-5518-537-0.

Ulivieri, Denise. 2024. "Conservation and Enhancement of Cultural Heritage: The Community of Ripafratta to Save the Rocca di San Paolino (San Giuliano Terme, Pisa)." Paper presented at CAH 2024.

Valcanover, Margherita. 2020. "Ostana e Topolò: Hardware, Software e Welfare nelle Comunità di 'Ritorno'." *ArchAlp* 4: 78–87. https://doi.org/10.30682/aa2004i.

Volpe, Giuliano. 2016. *Un patrimonio italiano. Beni culturali, paesaggio e cittadini*. Torino: UTET.

Inside the social 'dark matter'. Civic participation, hybrid networks and the question of self-produced democracy in Rome[1].

Luca Brignone
Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale (DICEA), Sapienza Università di Roma
luca.brignone@uniroma1.it
orcid.org/ 0009-0005-9577-490X

Stefano Simoncini
Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale (DICEA), Sapienza Università di Roma
stefano.simoncini@uniroma1.it
orcid.org/ 0000-0002-2188-7603

Carlo Cellamare
Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale (DICEA), Sapienza Università di Roma
carlo.cellamare@uniroma1.it
orcid.org/ 0000-0002-5550-4324

Received: January 2026 / Accepted: June 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17089

keywords
civic participation
self-organisation
social networks
socio-spatial inequalities

Welfare State withdrawal and depoliticisation of society coexist with a proliferation of grassroots initiatives and civic activation in marginalised urban contexts. This paper investigates this social 'dark matter': civic participation organised relationally, yet largely invisible to registers. Across four large Italian cities, we relate Third Sector Entity (ETS) density to ISTAT's composite distress index

1. Introduction: inside the 'dark matter' of self-organisation

At least since the global financial crisis, social and territorial inequalities have grown even in advanced capitalist systems, coinciding with declining public capacity for social protection and a broader depoliticisation of urban life (de Leonardis, Giorgi, 2013; D'Albergo, Moini, 2019; De Nardis, 2020). However, in many marginalised contexts, counter-trends are emerging: socio-spatial practices that revitalise collective action at a local level, often framed as 'social innovation' or 'co-management of the commons', which some analysts regard as ambivalent due to their more political dimensions (Cognetti, 2014; Simoncini, 2020; Campagnari and Ranzini, 2022).

(IDISE): in Milan and Turin, density falls sharply as distress rises; the association is weaker in Naples, and almost flat in Rome. This deviant signal is consistent with a hypothesised formal-to-informal translation of participation. To test this, we turn to Rome and develop 'new maps' of civic participation, mapping grassroots initiatives and the inter-organisational networks connecting them. These relational maps reveal a markedly different configuration from that of registered organisations: civic infrastructures emerge, concentrated in marginal areas, combining formality with informality and conflict with collaboration. This hybridity is politically significant only insofar as it resists reduction to mere subsidiarity or destitute informality; whether it amounts to a self-produced territorial democracy remains an open, analytically demanding question. We therefore propose a replicable protocol to evaluate these civic infrastructures' inclusiveness and transformative capacity, and discuss implications for planning policies capable of supporting them without absorbing or standardising their forms of action.

These are only partially captured by traditional indicators of civic participation, although they form part of a longer-term trend in which participation is shifting from political parties to society itself (Melucci, 1994; Fonović, 2021).

Scholars have long hypothesised an expanding basin of 'active citizenship' beyond the non-profit sector – commons care, mutual support, hybrid advocacy-service repertoires (Moro, 2022) – increasingly difficult to separate from social movements, whose recent evolution has been described as a "politicisation of everyday life" in which society itself takes responsibility for change (Bosi, Zamponi, 2019; della Porta, 2020; De Nardis, 2020).

Two concepts require clarification at the outset. 'Civic participation' here refers to citizens' engagement in public action in pursuit of collective interest (Lichterman, Eliasoph, 2014; Millefiorini, 2017), across the material and immaterial dimensions through which it manifests in the urban environment: the care of common spaces and resources, claim-making, access to culture and services, and mediation between communities and institutions (Marchetti, Millefiorini, 2017; Bosi, Zamponi, 2019). The definition is deliberately broad, encompassing both institutionally promoted and grassroots, autonomously initiated forms of participation, which are often not completely separable.

This breadth, however, carries significant tensions. As Pellizzoni (2005) argues, the bound-

ary between mere cooperation and participation carrying a genuine political stake cannot be defined in the abstract, but must be derived from how actors behave within the specific situations they inhabit. Moini (2011) converts this caution into a radical warning: participatory practices, especially those promoted by institutions, have often functioned to defuse conflict, depoliticise competing interests, and offset social costs of neoliberism, stabilising existing power relations rather than transforming them – a recurring pattern that suggests the risk of heterodirected participation is not merely accidental, but one to which its prevalent institutional forms remain structurally exposed. It is this combination of definitional indeterminacy and structural exposure to heterodirection that motivates the narrower category of 'self-organisation': collective action initiated and sustained by civic actors themselves, anchored in local needs and proximity, often outside institutional sponsorship, and sometimes in tension – or even conflict – with "instituted society" (Castoriadis, 1975) and established regulatory frameworks, ranging from informal practices to partially formalised configurations adopted for pragmatic reasons (Cellamare, 2018; 2019; Cognetti, 2014). Operating predominantly at the boundary between formality and informality, self-organisation is structurally less exposed to external direction than more institutionalised or top-down forms of participation. In its most developed forms – when actors normally excluded from formal political voice come to coordinate territorial projects around a shared, general-interest perspective – self-organisation can give rise to a substantive informal democracy: a form of self-produced territorial democracy operating precisely where formal political channels prove inadequate to urban democratic life (Cellamare, 2023). For these reasons, we will try to connect and articulate both these concepts – civic participation and self-organization – rather than collapse one into the other: precisely to simultaneously take into account different scales of action and different forms of civic subjectivity.

Regarding highly structured civic participation, data from the National Institute of Statistics (ISTAT) census on nonprofit institutions indicate a decline in volunteering over the last decade (2011-2021), especially among medium- and large-sized organisations, coupled with dynamics of fragmentation and specialisation. Taken in isolation, this data would suggest an overall weakening of civic participation, but some recent analyses have sought to attribute it to a more complex and ambivalent process (Caltabiano et al., 2024): a partial translation of civic participation from the formal to the informal dimension[1], recomposing social capital into new proximity-based 'associative worlds' that combine formal and informal elements and that are organised through relational infrastructures largely invisible to registries.

From this perspective, the call for 'new maps' (Caltabiano e Zucca, 2024: 27) is not just a methodological refinement but an epistemic necessity: standard proxies privilege what is formally registered and organisationally stabilised, while remaining blind to socially consequential but organisationally elusive forms of civic action.

The translation hypothesis runs against a classic expectation in the field: that civic participation is socially and spatially stratified, with higher education and well-being – typically associated with the cultural and social capital of the new middle classes[2] – translating into higher rates of volunteering and structured associational participation (Biorcio e Vitale, 2016; Pratschke, De Falco, 2024). This thesis, commonly referred to as the 'social centrality' of civic participation, provides the baseline against which we read the spatial distribution of Third Sector Entities (ETS) registered in the National Single Register of the Third Sector (RUNTS). International literature interprets this baseline in a complex way: organisational density can diverge from socio-economic need, producing 'charity deserts' and 'hotspots' depending on supply factors, subsectors, and institutional context (Grønbjerg, Paarlberg, 2001; Joassart-Marcelli, Wolch, 2003; Mohan, 2015; McDonnell et al., 2020), and registers can systematically underestimate informal, locally rooted volunteering – particularly in disadvantaged areas, where formal organisations tend to be smaller and more fragile (Clifford, 2012; Galway et al., 2012; McDonnell et al., 2020).

Taken together, these two strands – an apparent decline that is plausibly a translation, and registers that systematically miss informal activation in the very areas where it may matter most – point to the same blind spot. We follow Smith (2000) and Cnaan, Milofsky and Hunter (2008) in naming it through the metaphor of 'dark matter': grassroots associations and informal civic infrastructures resemble matter that neither emits, absorbs, nor reflects light, yet – like its astrophysical counterpart – can be quantitatively prevalent and structurally decisive.

Naming the problem, however, does not resolve how to study it – and existing research approaches are not well equipped to do so. Quantitative approaches map formally registered organisations and yield comparable spatial data, but remain blind to whatever escapes administrative visibility; qualitative approaches investigate single practices in depth, but rarely scale into systematic, comparable evidence of civic participation's actual extent or transformative reach. This article, which draws on and expands upon the findings of the 2022 PRIN PNRR project 'Urban co-production and inclusive planning in marginalised contexts' (Brignone et al., 2026), aims to bridge this gap, using inter-organisational networks as a bridging concept (Simoncini, 2020). Network ties are at once extensive - mappable

and comparable across large territories – and relational, revealing which issues combine, at which scales, and through which configurations[3]. Placing networks at the centre of the analysis shifts the object of observation from individual practices to trans-scalar processes: the sedimentation of ties encodes information about which civic configurations are consolidating, emerging, or remaining fragile, even where direct temporal depth is lacking. Indeed, the question shifts, accordingly, from where civic participation is present to how civic formations organise, coordinate, and extend across contexts, issues, and scales. It is this architecture that sustains the critical aim of the paper: not merely to document the distribution of civic participation, but to ask whether the configurations it reveals are inclusive and capable of generating lasting socio-spatial change, or remain confined to compensatory arenas that leave existing inequalities untouched.

These questions are not merely empirical and methodological; they have direct implications for planning. Contemporary spatial planning is under increasing pressure from two interconnected dynamics: the progressive erosion of public capacity to guide urban and territorial transformations and the reduction of public participation to an ancillary tool in market-driven processes or projects, disconnected from any vision of systemic socio-spatial change (Cellamare, Montillo, 2020: 323-341; Brignone et al., 2022b). Place-based experiments can generate inclusive outcomes locally, yet rarely extend beyond their specific contexts; among the reasons why this does not happen, there is first of all the lack of analysis tools capable of integrating dark matter into innovative planning processes (Brignone, Simoncini, 2024). Whether a systematic, recursive reading of this civic potential can provide planning with such a knowledge base is a question we return to in the final discussion (Section 5).

The article proceeds as follows. Section 2 outlines the multi-layered research design. Section 3 (Findings I) builds a comparative baseline on Third Sector Entities and socio-economic distress across four Italian cities, identifying Rome as an apparent deviant case. Section 4 (Findings II) introduces 'new maps' of self-organisation and inter-organisational networks in Rome. Section 5 discusses their implications for the spatial distribution of civic participation and for inclusive planning, and concludes by summarising the paper's contribution, limits, and directions for further research.

2. Data and methods

Methodologically, the paper develops a sequential research design across three mapping layers: the National Single Register of the Third Sector (RUNTS) as a baseline for formalised civic participation; a multi-source mapping of self-organisation beyond reg-

isters; and a relational mapping of inter-organisational networks. We begin by treating administrative visibility as a necessary but partial proxy for civic participation, mapping ETS density in RUNTS across the four largest Italian cities (Milan, Turin, Rome, Naples) – calculating ETS per 10,000 residents [4] – and correlating density with two complementary measures of socio-spatial conditions: the Index of Socio-Economic Disadvantage (IDISE) and average income – this one for Rome only. This operationalises the 'social centrality' hypothesis and supports a comparative reading of patterns and city-specific deviations that motivates the second mapping layer. RUNTS is thus treated not as an exhaustive representation of civic participation, but as a selective baseline, capturing its administratively legible component while flagging what remains outside its field of observation – consistent with spatial scholarship relating nonprofit/charity density to social need while accounting for register-related biases such as "headquarters effects" and missing local branches (Grønbjerg, Paarlberg, 2001; Galway et al., 2012; McDonnell et al., 2020). We treat the ETS-IDISE slope as a comparative diagnostic tool rather than evidence of a causal link[5].

On this basis, we consider Rome as a privileged observatory and proceed to construct 'new maps' of social capital. Going beyond the RUNTS, we have collected data from multiple sources, codifying a taxonomy and a collection method conceived as recursive. The objective is twofold. First, we map self-organisation (grassroots initiatives), which tend to remain outside of administrative registers. We understand 'self-organisation" – a definition derived here inductively from this fieldwork rather than fixed a priori, consistent with how it is used in the Introduction – as a heterogeneous field in which associations, active citizenship practices, and social movements tend to hybridise, and where two partially overlapping interpretative strands converge: the management of common goods and social innovation, i.e., collective uses of shared resources and new responses to emerging needs. In this sense, we emphasise the key concept of (grassroots) 'initiatives'[6], more informal and rooted in local practices, rather than the more 'subjective' concept of 'organisations'.

In this regard, we reconstruct inter-organisational links to understand how initiatives relate to each other, but also to more formalised actors and institutions, and how network structures are configured in different urban contexts. Because initiatives are fluid and boundaries are blurred, the mapping is based on iterative updates and cross-checks across sources, guided by minimum inclusion criteria: an inclusive orientation of social capital[7], local roots, and continuity over time.

The research was conducted incrementally over the past five years through (LabSU-DICEA, Fairwatch 2022): (1) reorganisation of

Research design and data with the three mapping layers: RUNTS → self-organisation (grassroots initiatives) → inter-organisational networks.
Tab.1

datasets from self-mapping of practices; (2) documentary research and mapping of committees, disputes, and civic hubs; and (3) iterative fieldwork and firsthand knowledge of actors and networks. This mapping is not strictly separate from RUNTS – some initiatives are registered there too – but mainly expands observation into the 'dark matter' that eludes administrative registers. Importantly, it is not limited to 'units' (organisations/initiatives) but incorporates relationships: inter-organisational links through which co-production, mobilisation, and resource circulation occur. This follows Diani's (2015) central thesis that organizational attributes and relational position are empirically distinct, and sometimes divergent, properties of civic actors – the methodological premise for reading networks as the layer where civic participation can reveal its actual centre of gravity, as determined by 'dark matter'. Network-layer links are conservatively reconstructed from documentary evidence of co-membership and co-signature (2021–present), verified by cross-referencing traces of active participation (e.g., co-organisation and co-authorship for public events, collective actions and political statements). This supports an initial understanding of the combinations of issues, scales of intervention, and conflict/collaboration attitudes. At this stage, the mapping captures the structure of the networks more than the intensity of the ties, but in this way already qualifies nodes and networks by showing how they overlap, intertwine, contract, and extend depending on the issues, practices, and visions that inform them[8].

For this reason, extensive mapping also provides the basis for the subsequent intensive phase. Currently in its launch phase, the latter, instead of case studies on individual entities, selects, based on the multilevel mapping itself, contexts and network configurations to compare, to understand how context type and process interact. While the levels of extensive mapping are constructed through documentary research and fieldwork, the intensive phase relies on surveys and interviews. A structured survey instrument assesses networks and their contexts along two evaluative macro-criteria, each composite of more specific components. Inclusiveness comprises social composition, target of action, and governance and permeability (how decision-making power is distributed internally, and how open it remains to new or marginal voices). Transformative capacity comprises operational efficacy, trans-scalarity (the cognitive and operational capacity to engage higher scales, escaping the 'local trap': D'Albergo, Moini, 2011; Purcell, 2006), and hybridisation (multi-issue range and conflictual/collaborative repertoire). Durability, finally, is a longitudinal property contingent on both criteria, assessable only through recursive observation[9].

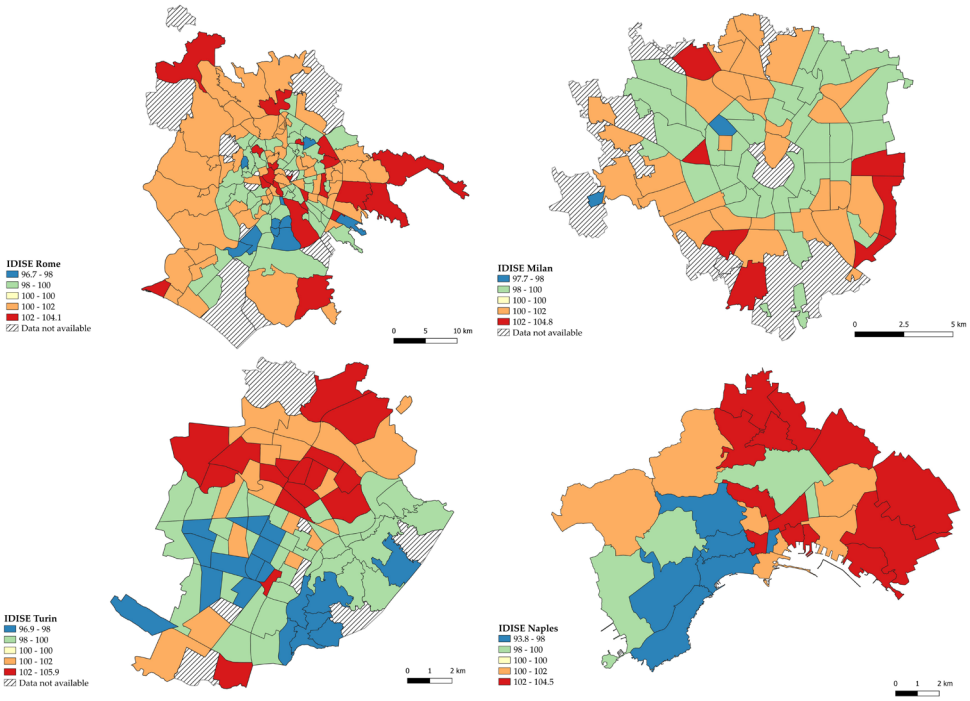
The following Table 1 therefore specifies the

Object	Sources / data	Density indicator	Spatial analysis	Output
RUNTS map (formalised social capital)	ETS registered in RUNTS (geo-referenced); sub-municipal boundaries; income (mean per-capita); composite distress indicator (IDISE); contextual institutional information	ETS per 10,000 residents	Cross-city comparison (Milan, Turin, Rome, Naples); correlations and regression lines with income and IDISE	Selective geography of formalised participation; baseline test of social centrality; identification of 'apparent deviance' in Rome under IDISE
Map of self-organisation (grassroots initiatives)	Multi-source dataset beyond registers: LabSU reconnaissance (committees, self-managed social centres, civic hubs, mutual aid networks, urban gardens, energy communities); administrative acts; web and media research; in situ observation; iterative cross-validation	Initiatives per 10,000 residents	Correlation/regression with income; hotspot and clustering analyses; comparison with RUNTS geographies	Geography of civic engagement beyond RUNTS; detection of proximity-based civic infrastructures and arenas of self-organisation; first comparative assessment of whether spatial patterns diverge from RUNTS gradients
Inter-organisational networks	Reconstruction of territorial/thematic networks (~30) from documentary and online sources (websites, social media/local media, public documents) and field reconnaissance; linkages among mapped actors; ties defined through co-membership and co-signature (2021–present) with explicit boundary rules and cross-checks on active participation.	Preliminary attributes (issues, scale, repertoires of action,conflict/mediation positions); full relational metrics (degree, centrality, brokerage) to follow from the intensive phase	Mapping of ties and cores; comparison across areas; trans-scalar reading; identification of territorial/network patterns and outliers	Relational reading of civic infrastructures 'in action'; identification of network architectures and brokerage; hypothesis on recomposition into heterogeneous constellations ("new associative worlds") to be further tested; implications for planning and policy

data sources, units of analysis, and procedures adopted for each mapping level, to support clearer presentation of the results that follow.

3. Findings I – Third sector and socio-economic inequalities across Italy's four main cities

This section provides a comparative analysis of formalised participation with patterns of socio-economic inequality distribution in the four main Italian cities: Milan, Turin, Rome and Naples. Formalised participation is represented, as mentioned above, by Third Sector Entities (ETS) registered in the RUNTS, considering administrative visibility as a necessary but partial basis for observing civic participation. To analyse this form of participation from a socio-spatial perspective, we proceed in three steps: we introduce the Socio-Economic Distress Index (IDISE), recently developed by ISTAT; we present the RUNTS datasets and the distribution of Third Sector Entities; and we correlate the two, testing the 'social centrality' thesis, across all four cities.

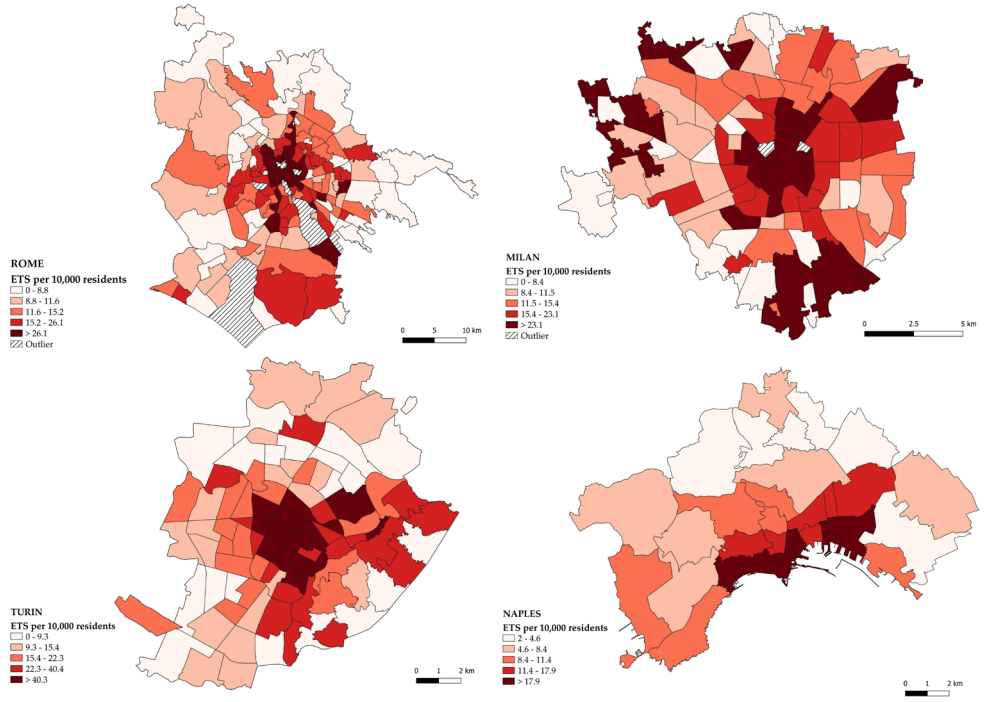


IDISE in Rome, Milan, Turin, Naples (ISTAT census enumeration sections aggregated to harmonised sub-municipal units).
Source: ISTAT ; authors' elaboration.
Fig. 1

3.1 The socio-economic inequalities

The aim of this section is to answer this question: what is the relationship between formalised civic participation and socio-spatial inequalities? First of all, it is necessary to explain the criteria and data we use to interpret socio-spatial inequalities. In recent years, there have been numerous attempts to map inequalities (Andreoli et al. 2017; De Vidovich, 2018; Cognetti, Gambino, Lareno Faccini 2020; Lelo, Monni, Tomassi, 2021), each valid in its own way. However, in this analysis, to allow recursive updates, we have chosen to use the most official and formal source possible, namely ISTAT, which recently published the results of an experimental project aimed at measuring the socio-economic territorial inequalities of individuals[10].

ISTAT's composite index (IDISE, built using the Adjusted Mazziotta-Pareto Index methodology) combines nine indicators with a high degree of territorial disaggregation: elderly housing vulnerability; jobless households; low equivalent income; employment rate; low work intensity; unstable employment; low educational attainment; NEET status; and early school leaving or grade repetition. The municipal average is set at 100; IDISE values are therefore comparable only across areas within the same municipality, not between different municipalities.

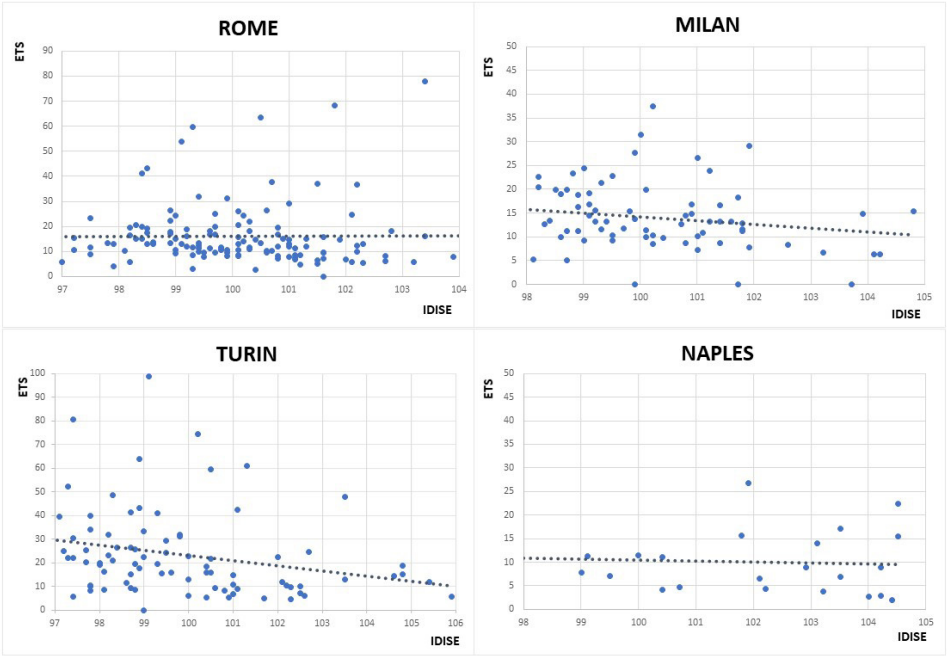


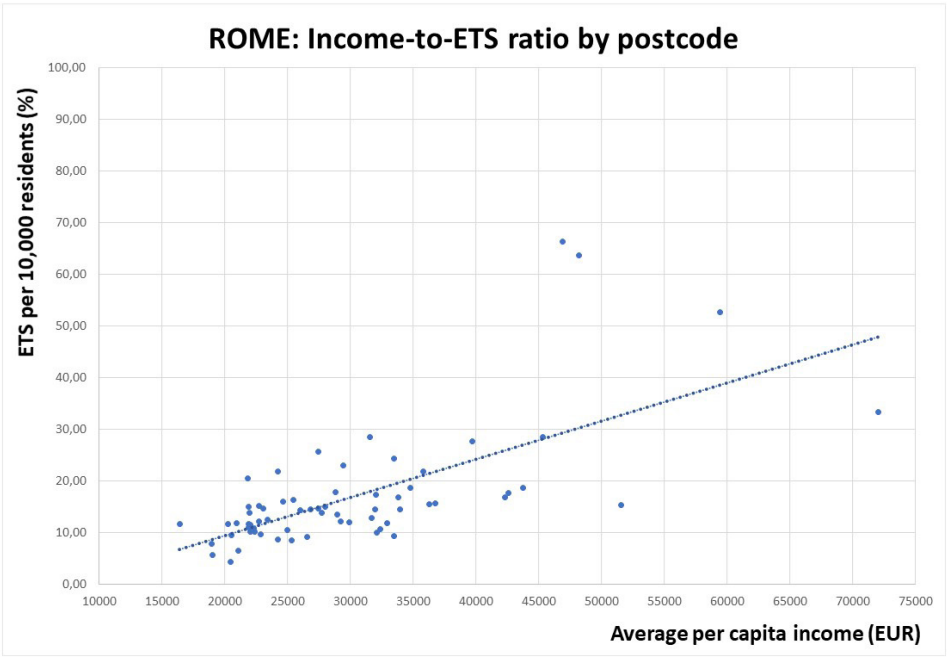
ETS (RUNTS) density (ETS per 10,000 residents) in Rome, Milan, Turin, Naples (harmonised sub-municipal units).
Source: authors' elaboration.
Fig. 2

The indicator distribution (Fig. 1) presents some data coverage limits, but allows us to recognize different patterns[11]. Milan shows a fairly concentric distribution, from a near-average core towards the periphery. Turin and Naples are instead split along directional lines rather than concentric ones: in Turin the discomfort is higher in the Northern quadrant (Barriera, Valletta, Falchera), lower in the South, going up towards Lingotto and Mirafiori; in Naples the advantage is concentrated in the south-western and central areas, while the disadvantage mainly dominates the northern (Piscinola, Scampia, Secondigliano) and eastern (Ponticelli, Barra, Teduccio) suburbs. Rome shows a more complex pattern: a weak concentric tendency is unsettled by a discontinuous, island-like distribution, skewed eastward and concentrated in specific public-housing estates (Acilia, San Basilio, Ottavia, Corviale, etc.; Lelo, Monni, Tomassi, 2021) and in pockets of the historic centre, where elderly residents living alone and charitable organisations providing fictitious residence to homeless people raise the index.

3.2 The distribution of Third Sector Entities (ETS) and its social centrality

The indicator that most can provide an apparently objective account of the geographical


ROME
ETS
IDISE
MILAN
ETS
IDISE
TURIN
ETS
IDISE
NAPLES
ETS
IDISE


ROME: Income-to-ETS ratio by postcode
ETS per 10,000 residents (%)
Average per capita income (EUR)

Scatterplots: ETS (RUNTS) per 10,000 residents vs IDISE (Rome, Milan, Turin, Naples).
Source: authors' elaboration.
Fig. 3

Scatterplots: ETS (RUNTS) per 10,000 residents vs Average income per capita in Rome.
Source: authors' elaboration.
Fig. 4

distribution of social capital is the presence of Third Sector Entities (ETS). These are rather diverse entities, in terms of their values, size, sectors of activity and the actual significance of the participation.[12]. In any case, all ETS today share the fact of being registered in RUNTS. Building on this administrative infrastructure, we rely on automated queries of the RUNTS database to reconstruct geo-referenced ETS datasets and compute a standardised measure of ETS density (ETS per 10,000 residents) for comparable sub-municipal units[13].

Methodological caution is needed: RUNTS density can be distorted by legal-headquarters concentration in central areas, by anchor institutions (universities, hospitals, foundations, parishes), by 'edge effects' where infrastructural discontinuities (highways, railways) split statistically aggregated but socially differentiated areas, and by internal heterogeneity that smooths real contrasts. We therefore treat outliers as signals warranting qualitative interpretation, not noise to remove.

In absolute terms, the figures are as follows: 2,762 organisations are based in Milan, 1,887 in Turin, 4,845 in Rome, and 1,613 in Naples. Relative to the resident population, these values correspond to approximately 20.3 ETS per 10,000 inhabitants in Milan (≈1 ETS per 492 residents), 22.3 in Turin (≈1 per 449), and 17.6 in both Rome and Naples (≈1 per 569 for both). But the most significant aspect is the distribution within cities in relation to population. In the maps in Figure 2, the population-weighted data show a generally concentric distribution, decreasing towards the periphery, of ETS density in all four cities, with the partial exceptions of Milan – partly due to the low density of peripheral parks (Lambro) or large areas of very recent real estate development (Montecity), and Rome, with widespread islands also with regard to the high density of ETS.

Building on this RUNTS-based dataset, we then establish a comparative baseline by relating ETS density to socio-economic distress (IDISE) across the four cities (Fig.3). Milan and Turin show a consistently negative slope: higher distress is associated with lower ETS density. Naples exhibits a weak relationship, while Rome displays an almost flat line, suggesting that formalised participation is more evenly distributed across distress levels. This deviant pattern does not invalidate the baseline but indicates that the socio-spatial organisation of formally registered participation may be articulated differently in Rome – thus motivating the Roman deepening that follows. Crucially, Rome appears as an 'apparent deviant case' not in absolute terms but depending on how disadvantage is operationalised.

Interpreting this pattern requires considering what RUNTS tends to stabilise and make visible: associations that register are often medium-to-large, embedded in associational groups, active in 'classic' third-sector fields, and characterised by denser relations (Bassi,

Map	Layer	Source
Grassroots initiatives	Housing Squattings	Brignone, Cacciotti, 2018; Reter.info; Romattiva wordpress
	Self-managed Occupied Social Centers (CSOA) and mutualism	Reter.info; Romattiva wordpress
	Popular sport	Reter.info
	Educating communities	Fairwatch
	Civic Hubs	LabSU
	CERS (Solidarity Energy Communities)	NeXt Economia
	Self-managed social gardens	Zappataromana
	Neighbourhood committees	LabSU
	Food council	Roma Capitale

Summary of data used for the mappings
Source: authors' elaboration
Tab. 2

Lori, 2024: 56–58). This profile favours a concentration of legal headquarters and organisational presences in central areas; the historic centre also intercepts extreme vulnerabilities, since it concentrates services and support dispositifs (often run by large organisations) that intensify the distress captured by IDISE. The overlap between high administrative visibility of ETS and high observable vulnerability can therefore partly flatten the ETS–IDISE gradient – a compositional effect that warrants caution in interpretation, but does not fully explain the divergence.

For this reason, alongside the ETS–IDISE baseline we introduce a robustness check consistent with the 'social centrality' hypothesis (Biorcio e Vitale, 2016; Pratschke, De Falco, 2024): we relate ETS density (per 10,000 residents) to average per-capita income in 2021 (MEF) at postal-code (CAP) level. The shift to a more aggregated spatial unit is treated as a robustness test for macro-trends; excluding central areas that function as outliers, the ETS–income regression is positive (Fig. 4), bringing the Roman case back within the expectation that formalised participation – at least for the organisational profiles most visible in RUNTS – is denser where well-being and socio-cultural capital are higher.

These results broadly support the consolidated 'social centrality' thesis on the role of new middle classes in formalised civic participation: acting as both 'repairing' agents vis-à-vis social fractures and 'supplementary' actors compensating for state shortcomings, thanks to a greater capacity to mobilise social capital in structured forms (Biorcio e Vitale, 2016; Pratschke, De Falco, 2024). However, recent analyses (Caltabiano et al., 2024) also point to a crisis of this 'centrality', driven by the combined effects of depoliticisation and socio-economic polarisation: associational life – especially its voluntary component – appears to be contracting and increasingly fragmented, with a territorially less interconnected 'civic archipelago' in which competition often prevails over cooperation. This is consistent with the translation hypothesis already outlined in the Introduction.

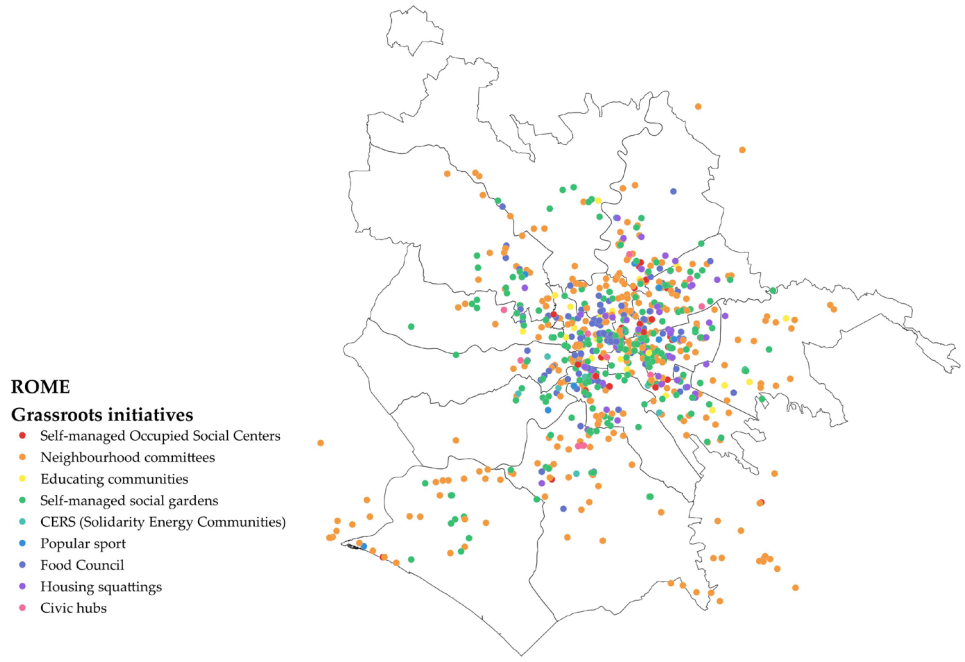
The Roman case, treated as 'apparently devi-

ant' from the 'social centrality' thesis, could nevertheless provide fertile ground for testing the theory of the shift from formal to informal, given the evidence of a greater distribution of more structured civic participation. To this end, we pursued two mapping efforts in turn: first a protocol for mapping less structured civic participation (self-organisation), and then a mapping of civic networks that could represent a bridge between the two dimensions and thus a vehicle for that translation. We conceptualize these networks – introduced below, after self-organisation is presented – as 'civic infrastructures' (such as civic hubs, councils, committee or movement coordination bodies) which, from initial findings, appear to combine a triple hybridization: at the organizational level, they connect formal organizations and informal initiatives (sometimes within the same group); at the operational level, they adopt multi-issue approaches to multidimensional local needs; at the mobilization level, they combine advocacy and conflict-based approaches with proactive and collaborative postures.

4. Findings II – Self-organisation between commons and social innovation (Rome)

Rome is affected by a widespread peripheralisation (Keil, 2018; Brignone, 2024) taking different forms: hyper-touristification in the centre (Esposito, 2022), extractivism and gentrification in the historical periphery (Brignone, 2024), concentrated distress in public-housing neighbourhoods (Cellamare, Montillo, 2020), and physical distance, weak transport, and service deficits in the "GRA ring road city" (Cellamare, 2016) and urban sprawl outside the GRA. In this heterogeneous, hierarchical, and fragmented context, the spatial component is undoubtedly crucial both for the reproduction of inequalities and the development of civic participation. Exploring this correlation in Rome therefore requires broadening the scope of observation to include informality. We pursued this objective by mapping grassroots initiatives within the world of self-organization as a second level of mapping, targeting grassroots initiatives that can be weakly structured, volatile, and difficult or impossible to trace through administrative records. To outline an interpretative framework for these initiatives, as already mentioned, they can be viewed through two main lenses: common goods and social innovation, that is, collective uses and practices oriented towards the care and protection of common goods (tangible and intangible) and the experimentation of new solutions to emerging needs – whether in actors, tools, or objectives. It should be noted, however, that both categories contain ambivalences – social change vs. compensatory subsidiarity – which are debated but still lack adequate assessment tools (Brignone et al., 2022a; 2022b).

The dataset underlying this map (Table 2; Fig. 5) is assembled from existing self-mappings and 'good practices' maps, desk research across multiple sources (administrative bulletins and registers, local media, social-media

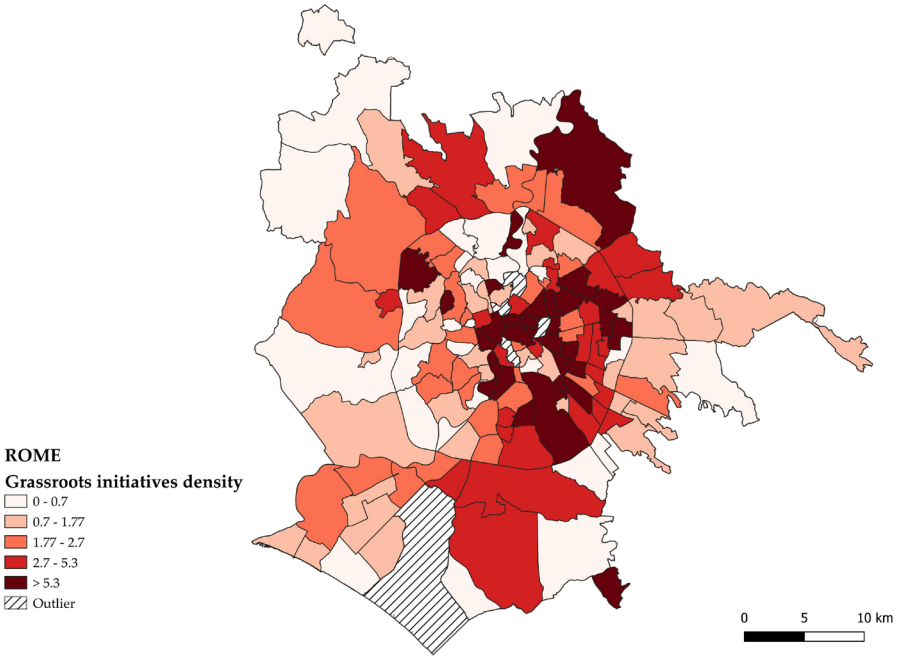


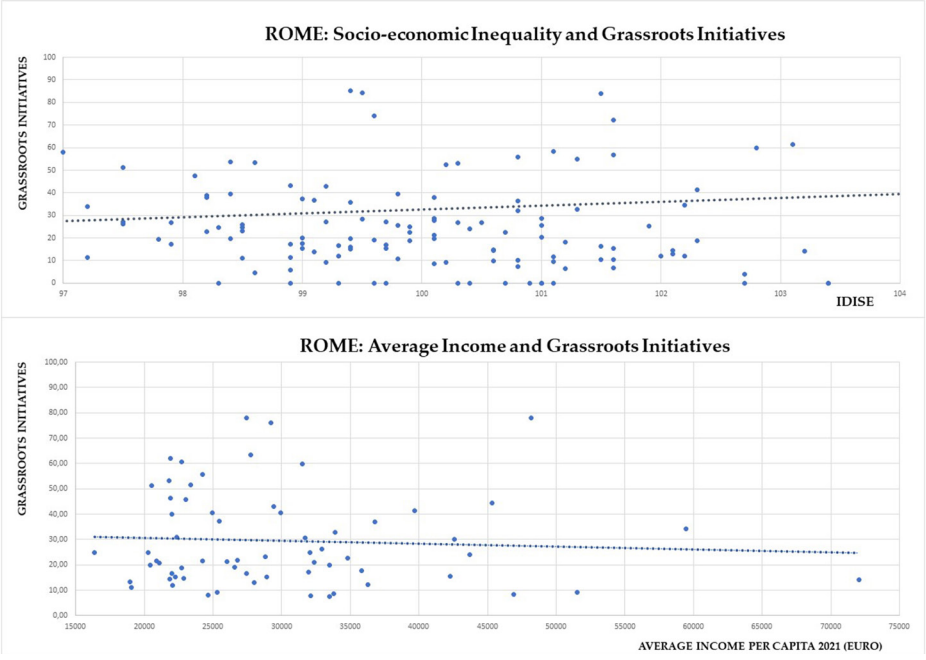
Grassroots initiatives in Rome.
Source: authors' elaboration.
Fig. 5

pages), and field investigations (LabSU-DICEA, Fairwatch 2022).

We are speaking of around eight hundred initiatives[14], some registered in RUNTS, others in lighter formations, and others still entirely informal (lacking any recognised legal form) – a mix that means the comparisons with RUNTS below should be read as indicative rather than strictly rigorous. Unlike RUNTS, these initiatives are distributed far more evenly across the city (Fig. 6), and their relationship with income and IDISE follows a substantially different pattern (Fig. 7): a weak, slightly negative association with income, and a positive – rather than negative – one with IDISE. This does not simply 'invert' the RUNTS picture; rather, once the field expands to include self-organisation, participation is redistributed in ways not reducible to the 'social centrality' gradient captured by registers. These remain map-based signals, however: moving beyond the question of *where* civic formations are present to *how* they collaborate and connect requires shifting from point-based to relational mapping – testing whether clusters correspond to genuine processes of recomposition, and revealing how initiatives connect across issues, scales, and institutional interfaces.

Network mapping allows for an analysis of connections, spatial patterns, scales, repertoires of action, thematic fields, and conflictual or collaborative attitudes. This relational





Grassroots initiatives density in Rome.
Source: authors' elaboration.
Fig. 6

Scatterplots: Initiatives per 10,000 residents vs Average income per capita and IDISE in Rome.
Fig. 7

reading is particularly relevant for the two evaluative macro-criteria we believe are essential for an in-depth assessment of the value of civic participation. For inclusiveness, network heterogeneity is indicative of its structural component – social composition and target of action – though governance and permeability, and whether actors themselves experience the network as inclusive, remain accessible only through the intensive phase. For transformative capacity, multi-issue approaches and the combination of conflictual and collaborative repertoires are significant indicators of hybridisation, while trans-scalarity is observable in how actors mediate between local and supra-local scales – its cognitive dimension, again, requiring direct engagement with actors. Durability is less directly observable at this stage, except through the stratification of different network ties between the same nodes, which offers only a first, indirect indication.

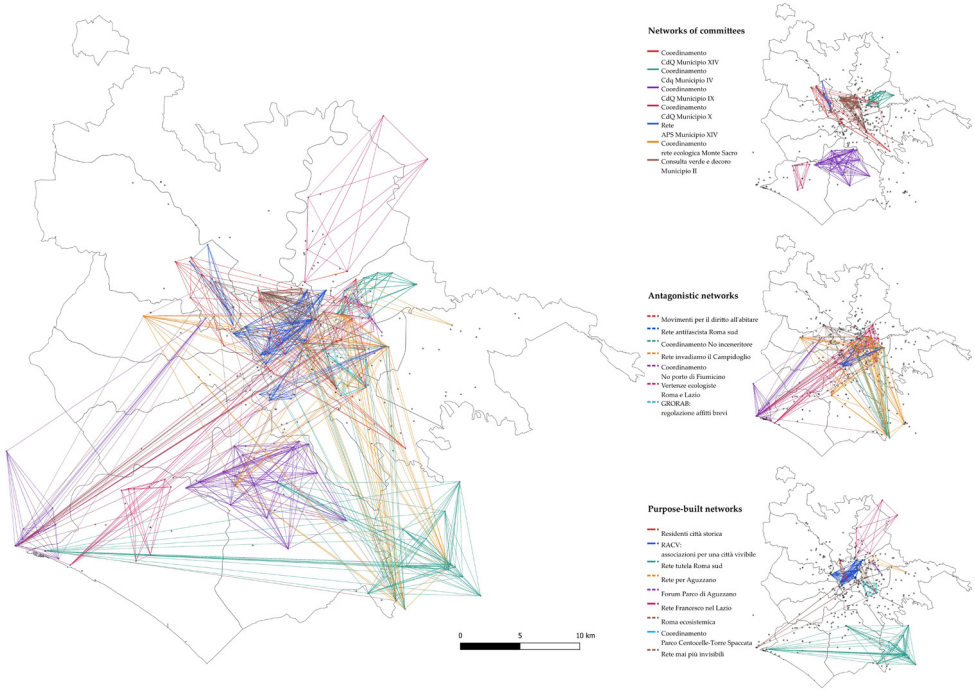
To systematically classify this variation and to make the networks comparable with one another and across different territories, we have developed a taxonomy of network types (Table 3), based on a key typological criterion: the predominant attitude towards institutions, treated as a three-valued variable – conflictual, collaborative or a mix of both. Networks of committees combine conflictual and collaborative repertoires; antagonistic networks occupy the conflictual pole; purpose-built networks occupy the collaborative pole. The predominant repertoire of actions adopted by each category closely follows this attitude, rather than varying independently: networks of committees cluster around active local citizenship, antagonism networks around advocacy and campaigning, and purpose-built networks around services and co-production. The scale is more variable but nonetheless highly recognisable: networks of committees tend more towards the micro-local, antagonism networks tend strongly towards trans-scalarity, whilst purpose-built networks have an intermediate scalar centre of gravity. This structure allows us, as will be seen from the spatialisation, to visualise quite clearly how repertoire, attitude, and scale interrelate: through territorial co-presence and cross-membership, networks exchange experiences and visions, hybridising and linking, for example, support practices with advocacy, or project-based coalitions with conflict-driven mobilisations, and forming trans-scalar connections. The taxonomy, in this sense, does not do full justice to the hybridisation networks themselves produce through this territorial interweaving: the three categories are best read as background tendencies that overlap in practice, rather than as mutually exclusive classes.

The spatial distribution by network typology (Fig. 8) makes these characteristics and dynamics immediately appreciable: the arcs suggest that these civic groups, depending on the network type, cluster in proximity or expand to the municipal or city scale, transcending not only administrative but also socioeconomic boundaries. However, they are interconnected around nodes that act as a hinge, generating, as mentioned, hybridization between the networks themselves. The

Networks type	Sub-type	Repertoire	Attitude towards institutions	Scale
Networks of committees	Municipal Advisory Committees	Active citizenship	Conflict / Collaboration	Sub-municipal / Neighbourhood
	Local coordination bodies			
Antagonism networks	Dispute networks	Advocacy and campaigning	Conflict	Supra-local / City-wide / Sub-municipal
	Environmental networks			
	Social Movement networks			
Purpose-built networks	Thematic networks	Services and co-production	Collaboration	City-wide / Sub-municipal
	Project networks			

Taxonomy of committee, antagonism, and purpose-built Networks.

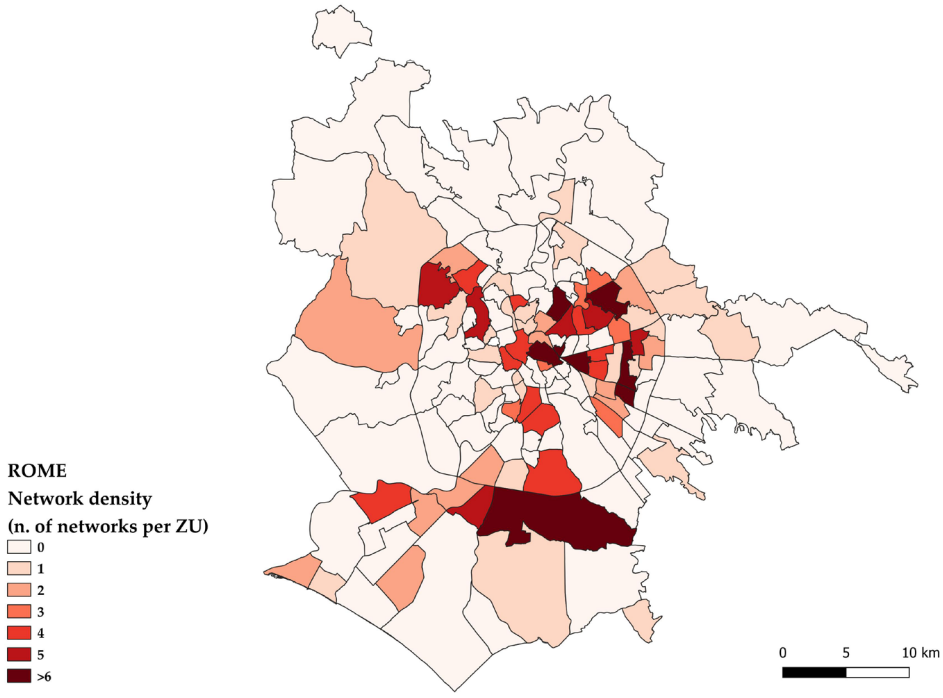
Tab. 3



Rome civic networks.

Source: authors' elaboration.

Fig. 8



density by sub-municipal units (Fig. 9) shows networks concentrated between the historic centre and lower-income areas, with a centre of gravity shifted towards the GRA ring road city and the urban sprawl – particularly along four main axes: East (Alessandrino-Quarticciolo), North-East (Casal de' Pazzi-Aguzzano), North-West (Trionfale-Ottavia), and South/South-West (Spinaceto-Acilia-Ostia). Network density is calculated by accounting not only for the number of entities present but also for their membership in multiple networks – identifying nodes that act as connectors between different environments and, by virtue of their position, may facilitate scalar transitions and the circulation of resources. This relational framework for participation certainly tends towards trans-scalarity and towards including marginalised areas, but it also serves to hybridise the repertoires of action within interconnected civic infrastructures. If confirmed, it would take on a markedly transformative significance.

5. Final discussion and conclusions

The paper's central finding is that the mismatch between register-visible civic infrastructures and socio-spatial distress is not only quantitative – fewer formal organisations where need is greatest – but qualitative: what eludes registers in deprived contexts is not the absence of civic participation but its different form, governed by a relational and proximity-based logic that administrative records structurally cannot capture. The RUNTS baseline confirms that formalised participation in large Italian cities largely follows a "social centrality" gradient, with Rome as a partial deviant case. Once the field of observation is broadened, however, the picture changes

Rome civic networks density.
Source: authors' elaboration.
Fig. 9

substantially: self-organisation is distributed more evenly across the city and correlates positively with social hardship, whilst the mapping of networks reveals how these widespread formations are organised relationally through inter-organisational infrastructures that link initiatives across dimensions (formal and informal), issues (mutualism, ecology, housing, alternative economies), scales (city-wide to neighbourhood), and repertoires of action (advocacy and services, conflict and collaboration).

Taken together, these three levels reinforce the translation hypothesis introduced at the outset: formalized participation may be contracting into a few measurable segments, while recomposing itself into hybrid and locally rooted associative worlds that the registers fail to capture.

We do not consider this proven; we take the actual findings as evidence that this relational approach is a productive way to address a genuine gap in civic-participation research.

These findings position the paper within the international debate on the spatial distribution of nonprofits and charities, which documents lower organisational density precisely where need is greatest – the "charity deserts" (Mohan, 2015; McDonnell et al., 2020) – and shows that commissioning and project-based funding tends to follow existing infrastructures rather than acute need (Allard, 2008; Eikenberry, Kluver, 2004). That literature, however, reads the mismatch largely through registered organisations, and so measures the very deficit our findings suggest is misleading: where formal density is lowest, civic participation is not absent but differently organised. Our contribution consists in broadening this debate by proposing a model for the classification, mapping and qualitative-quantitative analysis of this 'dark matter', which is investigated from the perspective of proximity but within a relational and trans-scalar framework. Rome lends itself particularly well to developing and testing this methodology, for a combination of reasons: the density and dynamism of its grassroots initiatives, a strong tradition of social movements and self-management, and a weak public government that has left time and space for informality to take root. The protocol developed here (recursive multi-source and relational mapping) is designed for replication in other contexts, so as to establish whether this recompositive tendency is a broader phenomenon or one largely confined to cases such as Rome.

The paper's evidence also speaks to the theoretical question at the heart of this issue's debate: whether the 'dark matter' we have mapped, and the networks we have mapped and classified, represent a step toward a recomposition of the civic fabric – and thus toward a form of self-produced territorial democracy. The network mapping and taxonomy – distinguishing networks of commit-

tees, antagonist networks, and purpose-built networks – offer an empirical purchase on this question: they reveal that the collaboration–conflict dichotomy, through which the relationships between civil society and institutions are usually read, is empirically insufficient. The same territorial areas frequently host simultaneously networks operating in openly conflictual modes and networks mobilising cooperative and propositional capacities; even within single networks, repertoires tend to oscillate between claim-making and collaboration depending on issue, scale, and institutional counterpart. The 'dark matter' of civic participation is therefore not legible as either civic collaboration or civic conflict: it is structurally hybrid. We take this transcending of the conflict/collaboration dichotomy as a possible empirical proxy of the recomposition process itself. It is precisely this hybridity – rather than conflict or collaboration alone – that, in Cellamare's (2023) terms, can constitute a self-produced territorial democracy: an informal, substantive democratic culture emerging where formal political channels are inadequate, and depending on the continued centrality of actors and practices normally excluded from legitimate political voice.

Whether this potential is realised, however, is not guaranteed by hybridity alone. Following Rancière's (1999) distinction between police and politics, we read hybrid civic infrastructures as retaining political significance only insofar as they preserve the capacity to contest and transform the police order – the prevailing distribution of who is recognised, heard, and granted political voice – a capacity that, as van de Pas et al. (2022) show for urban informality more broadly, can be neutralised through formalisation into existing institutional channels, mobilisation for policy ends (including as a substitute for a retrenching welfare state), or reframing as a problem to be administratively managed. A further, distinct caution follows from Wacquant's (1998) work on the relationship between formal and informal social capital – developed for the extreme case of institutional collapse in the American ghettos: where public institutions withdraw or turn hostile, the informal organisational fabric that remains can shrink and concentrate its most dispossessed members, depreciating rather than strengthening the resources it can mobilise – a decline Wacquant terms 'negative' social capital. We take this as grounds for a caution of our own. Just as trans-scalarity challenges the assumption that 'smaller' is inherently more democratic – Purcell's (2006) 'local trap' – hybridity avoids a parallel 'informal trap': in both cases, the risk lies in essentialising one pole – the local or the purely informal – as inherently more democratic, regardless of how it actually functions. Concretely, this means assuming that only unmixed, purely oppositional configurations retain genuine political potential, and that any admixture of collaboration or for-

mal engagement is evidence of co-optation. Escaping this trap, however, merely defines hybridity – alongside trans-scalarity – as an indicator of the presence of transformative potential; it does not yet establish whether this capacity is inclusive, and therefore actually transformative of the 'police order'. This is why hybridity cannot be read in isolation as an indicator of recomposition: whether the networks analyzed here move towards a self-produced territorial democracy or towards a desolate and negative informality depends jointly on their transformative capacity (hybrid and trans-scalar) and their inclusive character – a question that the structural evidence of this study can only partially answer.

With regard to planning, these findings sharpen the question already raised in the Introduction: can place-based experiments generate inclusive outcomes and be sustained beyond their specific contexts? Wacquant's thesis, according to which "state structures and policies play a decisive role in the formation and distribution of both formal and informal social capital" (1998: 35), suggests a partial answer, read here in reverse as a counterweight to the 'informal trap': if institutional withdrawal can transform informal social capital into a destitute and negative form, targeted institutional support might conversely be able to shift it towards an inclusive one – but only to the extent that such support preserves the autonomy of self-organisation, rather than absorbing it into the same modes of neutralisation discussed above, through formalisation, politically dictated goals, or standardisation.

The maps of self-organization and networks, read together, reveal the distribution of relational infrastructures across the less affluent urban contexts, along with the related co-produced knowledge, capacity for action, and the deliberative arenas embedded within them. If made systematic and comparable over time, this reading could provide planners and administrations with the knowledge base needed to move beyond isolated experiments and towards place-sensitive policies calibrated to where civic infrastructures already exist, where they are fragile, and how they connect across territories and scales. This requires addressing a structural problem in how public resources are currently allocated: procurement schemes and project-based instruments that tend to follow formal organisations and fragment support into short-term cycles. Redirecting these flows – toward civic infrastructures as tools for co-creation, toward the recognition of skills developed at the boundary between formal and informal action, toward multi-year time horizons that allow nascent civic infrastructures to consolidate – is a prerequisite for transforming civic potential into a lever for lasting and inclusive territorial transformation, without delegating public responsibility to fragile civic networks or standardising the forms of action that support them.

What mapping alone cannot address is how ties operate in practice: how coordination and mediation unfold, who is included or excluded, and whether the configurations identified are consolidating or remain fragile. Resolving this requires intensive deepening – observing actual relational dynamics – and recursivity: protocols updatable enough to track consolidation and fragmentation. This is where the sub-dimensions we have defined as proxies of the two evaluative macro-criteria – inclusiveness and transformative capacity – can finally be observed, rather than inferred from structure alone.

This article's contribution is to treat register-based participation as the starting point for a quali-quantitative model that extends multilevel mapping to the informal dimension. The 'dark matter' metaphor captures both a methodological necessity – civic action that is structurally relevant but organisationally elusive must be made observable – and an interpretive limit: the centrality we attribute to these formations remains, like its astrophysical counterpart, a working hypothesis only partially supported by the structural mapping presented here. What seems ascertained is the deeper point this design makes possible: territorial networks were chosen as the bridge between extensive and intensive analysis, and between quantitative mapping and qualitative interpretation, precisely because they sit at the boundary between formality and informality, where the translation hypothesis predicts this recomposition is occurring – an articulation for which the intensive phase, its instrument and sampling design already set out in Section 2, is now ready to be deployed. A further step is needed to establish whether networks are not merely a useful analytical lens, but the actual pivot of civic participation's recomposition – and, if so, whether that recomposition moves toward a self-produced territorial democracy or falls short of it, through co-optation into existing institutional channels, or through a hybridity that resists co-optation without being inclusive. The outcome could depend on whether institutions can engage with these networks without triggering either risk – working with them as equals, rather than alongside, above, or in their place, to build policies on the space-society nexus that these networks already inhabit.

Notes

[1] As Bassi and Lori (2024: 48) point out, the findings should be treated with caution: there is evidence of a confirmed reduction in the number of volunteers in non-profit organisations over the decade of almost 97,330 volunteers, which may be partly linked to the effects of the pandemic. However, as they note, «the shift in unpaid voluntary work in the service of others from structured settings to more informal contexts is a phenomenon that was already evident in the 1990s and the first decade of this century».

[2] Here, we use "new middle classes" as an analytical shorthand for cultural-professional strata emerging in post-Fordist, tertiarised urban economies, whose social and cultural capital supports structured associational participation and volunteering; the term is used as a socio-spatial proxy rather than as a strict class taxonomy (Biorcio e Vitale 2016).

[3] This move follows a relational tradition inaugurated by Diani's definition of social movements as networks of informal interaction – rather than formal organisations (Diani, 1995). Two of its methodological pillars remain current in Diani's later work on civic networks (2015): ties are established through documented exchange rather than inferred from organisational attributes; and influence is not read off formal position, since civic networks lack bureaucratic hierarchy yet remain unequal, with political skill predicting centrality more than resources. Luxton and Sbicca (2021) make this qualitative dimension methodologically explicit, pairing network measures with interviews to recover actors' own meanings. The broader STS reflection on quali-quantitative methods reads network mapping as "the pursuit of the qualitative by other means" (Venturini, 2024). Our design remains sequential in Venturini's stricter sense, with the network layer performing this qualitative-within-quantitative function.

[4] By conducting a further robustness check on Rome using a map based on the number of volunteers (volunteers per 10,000 residents), we obtain a spatial pattern that is essentially similar, demonstrating the validity of the density of organisations as a proxy for formalized civic participation.

[5] Similar GIS-based approaches show that register-based density measures provide useful benchmarks but cannot be equated with effective territorial coverage (Galway et al., 2012). Under this interpretation, the observed slope does not imply that organisational density directly causes or mitigates deprivation outcomes.

[6] We prefer 'grassroots' to 'community-based' since initiatives often span multiple, diverse communities rather than a single homogeneous one (Celata, Sanna, 2014; Celata et al., 2018).

[7] Following Putnam (2000: 22), bridging social capital denotes outward-looking networks across diverse social cleavages, as opposed to bonding capital, which reinforces exclusive, inward-looking identities. The underlying definition of social capital draws on Bourdieu (1980: 2): the resources linked to a durable network of relations of mutual acquaintance and recognition.

[8] This formal network analysis focuses on how networks are configured and distributed, and is distinct from actual network analysis, which is conducted in the intensive phase explained below, where validated tie data support full relational metrics (degree, centrality, brokerage) and their interpretation (Diani, 1992; 1995; Luxton & Sbicca, 2021).

[9] The intensive phase relies on a purposive, stratified sampling design: areas are selected within the two low-income quadrants of the four-quadrant income/participation matrix by crossing network type, settlement type, density of social capital, and the presence or absence of specific urban processes (conflict, regeneration, gentrification) – a maximum-variation logic aimed at capturing the heterogeneity of the phenomenon rather than statistical representativeness. Within each selected area, three organisations/initiatives are sampled according to a fixed typology – neighbourhood committees, ETS/APS, and self-managed, movement-based organisations – yielding a matched triad per area and allowing comparison both within and across types. In this phase, the unit of analysis is the network – not the individual organisations it comprises. Data collection combines a structured questionnaire, adapted from the ISTAT survey of non-profit institutions and reworked as a network-analysis instrument, with semi-structured in-depth interviews.

[10] Inequality is understood as "a condition in which individuals experience difficulties in adequately meeting their basic needs due to a lack or insufficiency of social, economic, employment and educational resources and opportunities": ISTAT (2025), "Il disagio socio-economico degli individui e delle famiglie a livello sub-comunale: primi risultati. Anno 2021", available at: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/12/nota-informativa-disagio-2021-1.pdf.

[11] Although this indicator in principle supports a finer spatial resolution than the sub-municipal units adopted here, the geography it provides at this aggregate scale remains a reliable reference, as demonstrated by its partial spatial concordance with the "poverty maps" developed in the NUVAP report (Andreoli et al., 2017).
[12] A finer classification by activity sector – health, social assistance, culture, sport, environment – would refine this picture, but exceeds the scope of the present analysis, which focuses on aggregate density.
[13] The data used is sourced from the ministry's portal for the RUNTS (https://servizi.lavoro.gov.it/runts). The information, which is freely accessible and required by law (Legislative Decree 117/2017, Art. 53), was collected through automated queries in accordance with the conditions governing public access. The complete 'list of organisations' dataset, which can be downloaded from the website, does not include the addresses of the organisations' offices; however, these can be obtained from queries made via the search engine (https://servizi.lavoro.gov.it/runts/it-it/Ricerca-enti). To incorporate this and other information into the available dataset, we have therefore automated queries on every record in the list. The dataset was created in July 2024.
[14] 836 to be precise. Of these, 342 can be classified as self-organisation in the strict sense (housing squatting, self-managed social centres and popular sports, self-managed social gardens); 157 are hybrid practices (civic hubs, Solidarity energy communities, food council, educating communities), 337 are neighbourhood committees.

References

Allard S.W. 2008, *Out of Reach. Place, Poverty, and the New American Welfare State*, Yale University Press, New Haven-London.

Andreoli A., Biagetti M., Casavola P., Venanzi D. 2017, *Poverty Maps. Analisi territoriale del disagio socio-economico nelle aree urbane. Un esercizio per le 14 Città metropolitane italiane*, Dipartimento per le Politiche di Coesione. Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione, Roma.

Biorcio R., Vitale T. 2016, *Associazionismo, partecipazione e politica*, Donzelli editore, Roma.

Bosi L., Zamponi L. 2019, *Resistere alla crisi. I percorsi dell'azione sociale diretta*, il Mulino, Bologna.

Bassi A., Lori M. 2024, *Il Terzo Settore italiano: una lettura sociologica*, il Mulino, Bologna.

Bourdieu P. 1980, *Le capital social*, «Actes de la recherche en sciences sociales», 31, pp. 2- 3.

Bourdieu P. 1986, *The Forms of Capital*, in Richardson J. (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood, New York, pp. 241-258.

Brignone L., Cellamare C., Gissara M., Montillo F., Olcuire S., Simoncini S. 2022a, *Social Innovation or Societal Change? Rethinking Innovation in Bottom-Up Transformation Processes Starting from Three Cases in Rome's Suburbs*, in INTERNATIONAL SYMPOSIUM: New Metropolitan Perspectives, Springer International Publishing, Cham, pp. 483-493.

Brignone L., Cellamare C., Gissara M., Montillo F., Olcuire S., Simoncini S. 2022b, *Autorganizzazione e rigenerazione urbana: ripensare le politiche a partire dalle pratiche. Tre esperienze della periferia romana*, «Tracce Urbane. Rivista Italiana Transdisciplinare Di Studi Urbani», 8(12), pp. 225-249. https://doi.org/10.13133/2532-6562/18128

Brignone L., Cellamare C., Simoncini S. 2026, *Ricomposizioni del Pubblico: capitale sociale, autorganizzazione e nuove forme di partecipazione nei contesti marginalizzati di Roma*, in Zazzi M., Pacchi C. (a cura di), *Publicness come partecipazione, cittadinanza attiva e forme di mobilitazione dal basso*, Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori", Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 01, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. ISBN: 978-88-99237-84-4

Brignone L. 2024, *L'estrattivismo urbano a Roma. Il quartiere di Centocelle tra gentrificazione e rendita*, LetteraVentidue Edizioni, pp. 7-93.

Brignone L., Simoncini S. 2024, *Transizioni dal basso: conflitti socio-ecologici, tecnologie civiche e urbanistica sperimentale*, FrancoAngeli, Milano.

Brignone L., Olcuire S. 2024, *Periferie metropolitane: tra marginalizzazione e iniziative dal basso*, in Cellamare C. (a cura di), *Roma città-territorio. Abitare un contesto metropolitano*, Quodlibet Studio, Città e paesaggio.

Cacciotti C., Brignone L. 2018, "Self-Organization in Rome: a map", «Tracce Urbane. Rivista Italiana Transdisciplinare Di Studi Urbani», 2(3), pp. 224-237. https://doi.org/10.13133/2532-6562_2.3.14281

Caltabiano C., Vitale T., Zucca G. (a cura di) 2024, *La prospettiva civica. L'Italia vista da chi si mette insieme per cambiarla*, Fondazione Feltrinelli, Milano.

Caltabiano C., Zucca G. 2024, "Alla ricerca dei mondi associativi nell'epoca delle policrisi", in Caltabiano C., Vitale T., Zucca G. (a cura di), *La prospettiva civica. L'Italia vista da chi si mette assieme per cambiarla*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, pp. 17-30.

Campagnari F., Ranzini A. 2022, *Rigenerazione urbana dal basso tra paradigma e ambiguità: verso una agenda di ricerca*, «Tracce Urbane», 12, pp. 6-21. https://doi.org/10.13133/2532-6562/18258

Castoriadis C. 1975, *L'institution imaginaire de la société*, Seuil, Paris.

Celata F., Coletti R., Hendrickson C., Sanna V.S. 2018, *Iniziative di comunità, cittadinanza attiva e sostenibilità a Roma: un'analisi comparativa*, in Coppola A., Punziano G. (a cura di), *Roma in transizione. Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli*, Planum Publisher, Roma-Milano, vol. II, pp. 362-375.

Celata F., Coletti R. 2018, *Community organizing, sustainability transitions and public policies: introduction to the special section*, «Environmental Innovation and Societal Transitions», 29, pp. 1-4.

Celata F., Sanna V.S. 2014, *Community Activism and Sustainability: A Multi-dimensional Assessment*, Working paper n. 137, MEMOTEF, Sapienza Università di Roma.

Cellamare C. 2016, *Fuori raccordo. Abitare l'altra Roma*, Donzelli, Roma.

Cellamare C. 2018, *Cities and Self-organization*, «Tracce Urbane», 3, pp. 6-15. DOI: 10.13133/2532-6562/14298.

Cellamare C. 2019, *Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*, Donzelli, Roma.

Cellamare C. 2020, *Abitare le periferie*, Bordeaux Edizioni, Roma.

Cellamare C. 2023, *Democrazia territoriale autoprodotta*, in *IN_BO. Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura*, 14(18), pp. 30-41.

Cellamare C., Montillo F. 2020, *Periferia. Abitare Tor Bella Monaca*, Donzelli Editore, Roma.

Clifford D. 2012, *Voluntary sector organisations working at the neighbourhood level in England: Patterns by local area deprivation*, «Environment and Planning A», 44(5), pp. 1148–1164.

Cnaan R., Milofsky C., Hunter A. 2008, *Creating a frame for understanding local organizations*, in Cnaan R., Milofsky C. (eds.), *Handbook of Community Movements and Local Organizations in the 21st Century*, Springer, pp. 1-19.

Cognetti F. 2014, *What forms of participation today? Forms, pressures, competences*, in Cellamare C., Cognetti F. (eds.), *Practices of Reappropriation*, Planum Publisher, Roma-Milano.

Cognetti F., Gambino D, Lareno Faccini J. 2020, *Periferie del cambiamento. Traiettorie di rigenerazione tra marginalità e innovazione a Milano*, Quodlibet, Macerata

D'Albergo E., Moini G., a cura di, 2011, *Questioni di scala. Società civile, politiche e istituzioni nell'area metropolitana di Roma*. Ediesse, Roma.

D'Albergo E., Moini G., a cura di, 2019, *Politica e azione pubblica nell'epoca della depoliticizzazione. Attori, pratiche e istituzioni*, Sapienza Università Editrice, Roma.

della Porta D. 2020, *How Social Movements Can Save Democracy: Democratic Innovations from Below*, Polity Press, Cambridge (UK)-Medford (MA).

de Leonardis O., Giorgi A. 2013, *Sulle tracce della depoliticizzazione nel governo della città*, in Borghi V., de Leonardis O., Procacci G. (a cura di), *La ragione politica. 2. I discorsi delle politiche*, Liguori, Napoli, pp. 135-168.

De Nardis F. 2020, *Understanding Politics and Society*, Springer International Publishing, Cham.

De Vidovich L. 2018, *Effetto Città. Trasformazioni (peri) urbane nell'area metropolitana di Roma: Riflessioni attorno ai confini urbani*. http://www.urbanisticatre.uniroma3.it/dipsu.

Diani M. 1992, *The Concept of Social Movement*, «The Sociological Review», 40(1), pp. 1–25.

Diani M. 1995, *Green Networks: A Structural Analysis of the Italian Environmental Movement*, Edinburgh University Press, Edinburgh.

Diani M. 2015, *The Cement of Civil Society: Studying Networks in Localities*, Cambridge University Press, Cambridge Studies in Contentious Politics, Cambridge.

Eikenberry A.M., Kluver J.D. 2004, *The marketization of the nonprofit sector: Civil society at risk?*, «Public Administration Review», 64(2), pp. 132–140.

Esposito, A. 2023, *La casa, l'abitare, la rendita. Le insostenibili derive dei processi di patrimonializzazione*, in Adobati F., De Bonis L., Marson A. (a cura di), "Agire sul patrimonio", Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU Dare valore ai valori in urbanistica, Brescia, 23-24 giugno 2022, vol. 08, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano, pp. 194-199. ISBN 978-88-99237-50-9.

Fonović K. (a cura di) 2021, *I volontari e il Terzo Settore nel Lazio. Volontari, enti del terzo settore e istituzioni non profit nelle fonti dell'Istat*, CSV Lazio, Roma.

Galway L.P., Corbett K.K., Zeng L. 2012, *Where are the NGOs and why? The distribution of health and development NGOs in Bolivia*, «BMC Public Health», 12, 38. https://doi.org/10.1186/1471-2458-12-38.

Grønbjerg K., Paarlberg L. 2001, *Community variations in the size and scope of the non-profit sector: Theory and preliminary findings*, «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», 30(4), pp. 684–706.

Joassart-Marcelli P., Wolch J.R. 2003, *The intrametropolitan geography of poverty and the nonprofit sector in Southern California*, «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», 32(1), pp. 70–96.

Keil R. 2018, *Extended urbanization, 'disjunct fragments' and global suburbanisms*, «Environment and Planning D: Society and Space», 36(3), pp. 494-511. https://doi.org/10.1177/0263775817749594

LabSU-DICEA, Fairwatch 2022, *Reti di mutualismo e poli civici a Roma*, Comune-info, Roma.

Lelo K., Monni S., Tomassi F. 2021, *Le mappe della disuguaglianza: una geografia sociale metropolitana*, Donzelli, Roma.

Lichterman P., Eliasoph N. 2014, *Civic Action*, «American Journal of Sociology», 120(3): 798–863. DOI: 10.1086/679189.

Luxton I., Sbicca J. 2021, *Mapping movements: a call for qualitative social network analysis*, «Qualitative Research», 21(2), pp. 161–180. DOI: 10.1177/1468794120927678.

Marchetti M.C., Millefiorini A. (a cura di) 2017, *Partecipazione civica, beni comuni e cura della città*, FrancoAngeli, Milano.

McDonnell D., Mohan J., Norman P. 2020, *Charity Density and Social Need: A Longitudinal Perspective*, «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», 49(5), pp. 1082–1104.

Melucci A. 1994, *Passaggio d'epoca. Il futuro è adesso*, Feltrinelli, Milano.

Millefiorini A. 2017, *La partecipazione civica nelle democrazie contemporanee. Una proposta di definizione del concetto*, in Marchetti M.C., Millefiorini A. (a cura di), *Partecipazione civica, beni comuni e cura della città*, FrancoAngeli, Milano, pp. 17-35.

Mohan J. 2015, *Charity deserts and social justice: Exploring variations in the distribution of charitable organisations and their resources in England*, in Morvaridi B. (ed.), *New Philanthropy and Social Justice: Debating the Conceptual and Policy Discourse*, Policy Press Scholarship Online, Bristol, pp. 191–215.

Moini G. 2011, *Le pratiche partecipative nel contesto delle politiche neoliberiste*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 1, pp. 93–121. DOI: 10.1483/34306.

Moro G. R. Alfonsi C., Amiconi E., Colletti A., Crisi M., Fresu M., Morelli M., Rossetti F., Ruffa M., Salzano R., 2022, *La cittadinanza in Italia, una mappa*, Carocci, Roma.

Pellizzoni L. 2005, *Cosa significa partecipare*, «Rassegna Italiana di Sociologia», 46(3), pp. 479-511.

Pratschke J., De Falco A. 2024, *Il volontariato nelle associazioni sociali di quattro città italiane: una prospettiva spaziale*, in Caltabiano C., Vitale T., Zucca G. (a cura di), *La prospettiva civica. L'Italia vista da chi si mette assieme per cambiarla*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, pp. 169-186.

Purcell M. 2006, *Urban Democracy and the Local Trap*, «Urban Studies», 43(11), pp. 1921-1941. https://doi.org/10.1080/00420980600897826

Putnam R. 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York.

Rancière J. 1999, *Disagreement: Politics and Philosophy*, University of Minnesota Press, Minneapolis-London.

Simoncini 2020, *Reti sociali interorganizzative, tecnologie del sociale e autogoverno del territorio: l'avvio di una ricerca sul contesto romano*, in Gisotti M. R., Rossi M. (a cura di), *Territori e comunità. Le sfide dell'autogoverno comunitario*, Atti dei Laboratori del VI Convegno della Società dei Territorialisti. Castel del Monte (BA), 15-17 novembre 2018, SdT, Firenze, pp. 226-238.

Smith D.H. 2000, *Grassroots Associations*, Sage, Thousand Oaks, CA.

van de Pas N., de Kort D., Koster M., van Meijl T. 2022, *The Political Potential of Urban Informality in the Global North: A Rancièrian Perspective*, «Journal of Developing Societies», 38(2), pp. 224-243. DOI: 10.1177/0169796X221089463.

Venturini T. (2024), *18: Quali-quantitative (or non-binary) methods*, in Felt U., Irwin A., *Elgar Encyclopedia of Science and Technology Studies*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.

https://doi.org/10.4337/9781800377998.ch18

Wacquant L. 1998, *Negative social capital: state breakdown and social destitution in America's urban core*, «Housing and the Built Environment», 13, pp. 25-40.

Dalla governance ecclesiale alla civic institution: Ricerca-Azione Partecipata, insurgent planning e riterritorializzazione nelle Collaborazioni Pastorali

From ecclesial governance to civic institutions: Participatory Action Research, insurgent planning and re-territorialisation in Pastoral Collaborations

Anna Manea
Università IUAV di Venezia
amanea@iuav.it
orcid.org/ 0000-0003-2631-1037

Received: January 2026 / Accepted: June 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17099

keywords
participatory action research
pastoral collaborations
grounding/territorialization
civic institutions

The article analyzes a Participatory Action Research (PAR) process developed within the Pastoral Collaboration of Mogliano Veneto, interpreting it as a device for the territorial translation of transformations in local welfare systems and in the socio-political role of the Catholic Church. Starting from the dynamics of restructuring and privatization of welfare systems, the paper highlights how these

Collaborazione pastorale, spazio e territorio: verso una *civic institution* per la riterritorializzazione delle proprietà ecclesiastiche

La Dottrina Sociale della Chiesa cattolica rappresenta un corpo organico di insegnamenti che, a partire dalla *Rerum novarum* (1891) di Leone XIII, ha cercato di offrire soluzioni alle sfide della modernità, definendosi come attore interno alle dinamiche socio-politiche dei contesti in cui si inserisce (Rybka, 2003).

Questo riposizionamento non costituisce una semplice evoluzione dottrinale, ma colloca la Chiesa cattolica entro il dibattito relativo al proprio ruolo politico e sociale e alle modalità con cui esso si dispiega nei territori. In tale prospettiva, viene superata la contrapposizione tra apparati amministrativo-dottrinali e istanze spontanee di base, riconoscendo l'intrinseca interconnessione tra la missione ecclesiale e il

processes generate fragmentation and a reconfiguration of governance arrangements, opening up spaces for non-institutional planning practices. In this framework, the Pastoral Collaboration is reinterpreted as a distributed territorial infrastructure capable of activating processes of spatial co-production and mediation among ecclesial, civic, and academic actors. Through the analytical lenses of insurgent planning and the instituting process, the case study shows how actors not formally recognized as planners effectively assume roles as planners. The findings indicate that PAR fosters collective learning and the re-territorialization of ecclesial spaces, framing the Pastoral Collaboration as a potential civic institution.

suo ruolo politico-sociale. L'obiettivo di questo articolo è quello di dimostrare, attraverso la lettura del percorso sviluppatosi nella Collaborazione Pastorale di Mogliano Veneto (CPM), come una nuova struttura organizzativa diocesana (la Collaborazione Pastorale), mediante un percorso di Ricerca-Azione Partecipata volto a ripensare il ruolo delle proprietà parrocchiali, sia riuscita a configurarsi come processo istituente (Esposito, 2020; Li Destri Nicosia e Saija, 2023), capace di attivare pratiche di co-gestione che sfidano i modelli tradizionali di governance ecclesiale, riconoscendo la natura intrinseca di bene comune delle proprietà ecclesiastiche (Dimodugno, 2022; Mattei, 2011; Ostrom, 2015).

Prima di entrare nella descrizione del caso della CPM, è tuttavia necessario analizzare il significato assunto dal riposizionamento socio-politico della Chiesa cattolica, le conseguenze prodotte nei territori e il modo in cui oggi viene definita e interpretata la collaborazione pastorale.

Il nuovo posizionamento delle Chiesa cattolica con Papa Leone XIII si manifesta in modo concreto in contesti extra europei come quello argentino, in particolare attraverso esperienze pastorali radicate nelle realtà più marginali. Un esempio significativo è rappresentato dal *Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo* (1967–1973), i cui membri operarono nelle periferie urbane sviluppando un forte impegno sociale e politico. Questa esperienza ha lasciato un'eredità duratura, ripresa a partire dal 1998 da un nuovo gruppo di sacerdoti attivi nelle *villas miseria* di Buenos Aires. I cosiddetti *curas villeros* contemporanei hanno portato avanti un'intensa attività socio-pastorale, sostenuta dall'allora arcivescovo Jorge Mario Bergoglio (Touris, 2021).

Proprio con l'elezione di Jorge Mario Bergoglio a Papa Francesco nel 2013, il magistero sociale ha subito una significativa accelerazione (Orellana e Johnson, 2023). Questo si è manifestato anche nelle Settimane sociali dei cattolici in Italia, strumento legato alla Dottrina Sociale

della Chiesa cattolica, che mostrano un'evoluzione tematica significativa, affrontando questioni legate al lavoro, all'ecologia integrale (Francesco, 2015), fino alla crisi della democrazia, riflettendo una crescente interconnessione tra dinamiche globali e realtà locali. In questo senso, particolare attenzione va rivolta al metodo, ai temi e ai documenti sviluppati prima, durante e dopo la 50ª delle Settimane Sociali della Chiesa cattolica (CEI, 2025; Grandi, 2024) svoltasi a Trieste nel 2024. Il confronto si è concentrato sui beni comuni, sulla democrazia e sulla partecipazione.

Il contributo di Elena Granata, come parte del comitato scientifico delle Settimane sociali, ha innestato una prospettiva urbanistica centrata sul valore dello spazio, declinandolo secondo una logica relazionale in cui il luogo fisico e i legami sociali si configurano come un unicum inscindibile. Nel suo libro *Placemaker*, Granata (2021) descrive le trasformazioni avvenute nel rione Sanità a Napoli dove, attraverso l'iniziativa di padre Loffredo, si sono attivati dei meccanismi di ricucitura tra contesto e opportunità, ridando agli edifici di culto una vita che avevano perso, diventando palestra per la box, spazi per la musica dedicati a bambini e giovani, trasformando catacombe abbandonate in un'occasione di impresa sociale. In questi spazi il ricordo di una bellezza e di fare passati, riscrivono storie estraendosi dalla logica di cristallizzazione del passato. La stessa autrice, nell'intervento d'apertura delle Settimane sociali di Trieste, aggiunge un altro fattore determinante:

"[...] la partecipazione ha un legame ineludibile con i luoghi. Senza luoghi veri, reali, senza quello spazio tra le case, senza i paesi o i quartieri, senza quelle piazze, dove le persone si incrociano, la comunità non comunica, e si trasforma in una semplice, passiva spettatrice" (CEI, 2025, p. 70).

Il ruolo del luogo descritto da Granata, assume nella proposta teologica di Papa Francesco, una dimensione in cui cessa di essere un mero sfondo geografico per assumere una funzione semiotica e pastorale determinante (Clark, 2019).

Se qui si è evidenziato come il luogo possa essere inteso come attore che definisce il ruolo sociale e politico della Chiesa cattolica, lo stesso principio si applica anche quando tali spazi sono quelli di proprietà ecclesiastica. I processi di abbandono e sottoutilizzo delle proprietà ecclesiastiche (Bartolomei, 2017) secondo Papa Francesco, diventano possibilità purché essi siano chiamati ad assumere una funzione e un significato chiari:

"Carissimi religiosi e religiose, i conventi vuoti non servono alla Chiesa per trasformarli in alberghi e guadagnare i soldi. I conventi vuoti non sono vostri, sono per la carne di Cristo che sono i rifugiati. Il Signore chiama a vivere con più coraggio e generosità l'accoglienza nelle comunità, nelle case, nei conventi vuoti" (2013).

Quanto detto da Papa Francesco è ancor più valido se si considera che questi luoghi non sono significativi solo per le comunità cristiane ma identitari per la comunità (Cavana, 2016; Daprà, 2020, 2025; Dimodugno, 2022; Giani, 2021; Manenti, 2016; Marini, Roversi e Monaci, 2020; Mininni, 2018; Montanari, 2021; Ruggiero, 2024). Montanari (2021) infatti, definisce la chiusura di una chiesa una "bestemmia civile", in ragione del suo ruolo identitario nella spazialità dei centri urbani italiani.

Si manifestano dunque due condizioni di latenza che costituiscono il quadro entro cui prende forma il processo della CPM, nel progressivo definirsi una dimensione istituente. Da un lato dunque, la latenza intrinseca delle proprietà ecclesiastiche che assume un significato sociale, politico e pastorale, può essere ricollegato al concetto di territorializzazione di Alberto Magnaghi. Per l'autore, il territorio non è un supporto inerte, ma un soggetto vivente che richiede una continua cura relazionale (Magnaghi, 2010). Se la dismissione di una chiesa rappresenta un rischio di deterritorializzazione, ovvero una ferita che priva la comunità di un riferimento simbolico e funzionale, l'esperienza del rione Sanità citata da Granata ne costituisce l'esatta antitesi: un atto di riterritorializzazione. In questo senso, la rifunzionalizzazione degli spazi sacri è un processo di produzione di luogo in cui la multidimensionalità dell'intervento consente di ricucire il legame tra il patrimonio storico e la società locale. Il processo, dunque, diventa lo strumento attraverso cui la comunità cessa di essere spettatrice, trasformando edifici altrimenti destinati alla cristallizzazione in nodi vitali di una nuova visione territoriale unitaria.

Dall'altro lato entra la nascita delle Collaborazioni Pastorali (CP): tale processo comunitario sta cambiando la sua dimensione allargando i confini della singola parrocchia verso un'organizzazione territoriale a scala più ampia. La CP nasce infatti come nuovo organo diocesano volto a coordinare più parrocchie appartenenti a uno stesso territorio. Sebbene sia stato individuato già nel Concilio Vaticano II, come uno degli strumenti della Chiesa sinodale, esso ha iniziato a concretizzarsi solo alla fine del primo decennio di questo secolo (Fabbri, 2011). L'insorgere delle CP non risponde a una mera esigenza di riorganizzazione burocratica o gestionale, ma si configura come la traduzione strutturale dell'appello alla fraternità universale e della cultura dell'incontro espresso nella *Fratelli Tutti* (Francesco, 2020), trasformando il territorio in un laboratorio di prossimità diventando condizione necessaria per una Chiesa capace di farsi ponte tra comunità diverse. La latenza che caratterizza questo nuovo organo diocesano non riguarda una semplice fase incompiuta di riorganizzazione ecclesiale, ma la possibilità stessa di ridefinire il ruolo territoriale della Chiesa cattolica. La CP contiene il potenziale di trasformarsi in uno spazio di mediazione tra parrocchie, comunità locali e so-

cietà civile, capace di produrre nuove forme di relazione, prossimità e governance territoriale. La sua recente istituzionalizzazione nel contesto italiano ne mantiene ancora aperti significato, funzioni e possibilità operative, facendo emergere un processo dalle forti implicazioni sociali, pastorali e politiche ancora in larga parte inesplorate.

Ciò che ha portato la CPM da processo latente a processo istituente può essere letto attraverso le categorie dell'*insurgent planning* elaborate da Miraftab (2009), da cui emergono alcune simmetrie e asimmetrie.

Miraftab individua tre principi fondamentali dell'*insurgent planning*: la dimensione trasgressiva, quella contro-egemonica e quella immaginativa orientata alla giustizia sociale. I primi due principi riguardano la capacità di superare le dicotomie tra spazi formali e informali della partecipazione e di destabilizzare relazioni consolidate attraverso nuove forme di coinvolgimento e autodeterminazione. Nel caso della CP queste distinzioni appaiono meno nette: essa nasce infatti dentro una struttura ecclesiale gerarchica, ma contemporaneamente rinnova il ruolo della comunità laica al suo interno e costruisce relazioni aperte con il territorio e con soggetti differenti. La letteratura evidenzia infatti come le organizzazioni religiose contribuiscano alla produzione di capitale sociale, inteso come relazioni di fiducia, partecipazione e impegno pubblico che si estendono oltre la sfera strettamente religiosa (Smidt, 2003). Allo stesso tempo, esse possono operare come strutture intermedie (Berger e Neuhaus, 1981), fungendo da collegamento tra l'esperienza quotidiana degli individui e le più ampie strutture sociali e politiche, contrastando dinamiche di frammentazione e isolamento. La dimensione trasgressiva delle CP, letta attraverso Miraftab, risiede dunque nel loro collocarsi all'interno del tentativo di ridefinizione del rapporto tra struttura ecclesiale, sinodalità e apertura territoriale sviluppatosi nel periodo successivo al Concilio Vaticano II (Caldeira e Da Silveira, 2021; Liut, 2024). Secondo Liut, il tentativo del papato di Francesco di ricucire questo divario, lo pone davanti a meccanismi difficili da scardinare e scrive:

"Francis's pontificate, walking on a synodal path, it is easy here to uncover that Francis wishes to approach the issue of polarization through a synodal lens too. This new path–synodal, 'walking together'–is not possible if some refuse to walk at all, or if they walk on different paths" (2024, p. 4).

Il tentativo di convergere nella differenza non ha trovato un'adesione unanime. Il dialogo, inteso come pratica di coesione e costruzione di ponti, incontra ancora forti resistenze laddove viene percepito come una minaccia all'integrità della tradizione.

Risulta invece più complesso interpretare una pratica ecclesiale in termini contro-egemonici, poiché essa si sviluppa all'interno di una struttura che storicamente si riconduce all'ordine

egemonico (Dussel, 1992). D'altra parte, proprio nel terzo principio individuato da Miraftab, orientato verso un'idea di giustizia sociale, emerge un punto di contatto importante. La *Laudato Si'* di Papa Francesco (2015) sviluppa infatti una critica radicale a un sistema economico che, pur non definito esplicitamente neoliberale, viene descritto come perverso. In questo senso, il percorso della CP può essere letto come un tentativo di costruire forme alternative di relazione con il territorio, fondate sulla cura, sulla prossimità e sulla giustizia sociale, contrapponendosi a una logica economica estrattiva e predatoria. Da ciò emerge una convergenza tra la dimensione contro-egemonica e quella immaginativa orientata alla giustizia sociale.

La riflessione sviluppata fin qui ha evidenziato come il rapporto tra proprietà ecclesiastiche, territorialità e riconfigurazione istituzionale della Chiesa cattolica non riguardi esclusivamente una dimensione pastorale-amministrativa, ma apra interrogativi relativi alla produzione dello spazio, alle forme della partecipazione e al ruolo politico-sociale delle istituzioni religiose nei territori contemporanei. In questa prospettiva, il processo avviato dalla CPM può essere interpretato come una pratica istituente che, attraverso dinamiche riconducibili parzialmente alle categorie dell'*insurgent planning*, tenta di ridefinire il rapporto tra comunità, luoghi e strutture ecclesiali. A partire da queste premesse, il presente lavoro si interroga se l'istituzionalizzazione della CP possa configurarsi come una *civic institution* capace di contribuire alla riterritorializzazione degli spazi ecclesiastici, ricomponendo la tensione tra istituzione globale e realtà locale.

Dalle linee guida ad una azione concreta, una descrizione del contesto

Le istanze relative alla rifunzionalizzazione degli edifici di culto hanno trovato un momento di sintesi nel convegno "Dio non abita più qui?", svoltosi a Roma nel 2018 e culminato nella pubblicazione delle linee guida "La dismissione e il riuso ecclesiale di chiese" (Pontificio Consiglio della Cultura, 2018). Due elementi risultano qui particolarmente rilevanti: la corresponsabilità e la pianificazione. Il documento insiste infatti sulla necessità di condividere le decisioni relative agli spazi ecclesiastici con le comunità locali, superando modelli verticali e autoreferenziali che si occupino del caso isolato estraendolo dal contesto.

Tuttavia, tra i principi enunciati nelle linee guida e la loro concreta applicazione emergono alcune criticità significative. La prima riguarda la mancanza di una conoscenza integrata delle proprietà ecclesiastiche, dovuta sia all'assenza di basi dati complete sulle proprietà parrocchiali, sia a strumenti censuari prevalentemente orientati agli aspetti architettonici e artistici, che faticano a restituire il valore sociale e territoriale dei luoghi (Manea e Sbrissa, in press). La seconda riguarda invece il

ruolo stesso delle CP, strutture spesso prive di un riconoscimento canonico unitario e caratterizzate da un forte grado di variabilità a livello diocesano. Pur configurandosi come strumenti della Chiesa sinodale, le CP mantengono infatti un ruolo prevalentemente consultivo, poiché il Codice di Diritto Canonico continua a riconoscere nel parroco e nel vescovo i principali soggetti titolari della responsabilità pastorale, amministrativa e decisionale relativa alle parrocchie e ai beni ecclesiastici (can. 515–532 CIC; can. 1276 CIC).

È all'interno di questa condizione di latenza istituzionale e di astrattezza operativa che prende forma il percorso avviato nella CPM. La possibilità di sviluppare un processo territoriale nasce infatti dall'incontro tra un bisogno espresso dalla stessa CPM e alcune esperienze già attive nel territorio della Diocesi di Treviso. I rappresentanti della CPM erano venuti a conoscenza di un percorso partecipativo sviluppato attraverso la collaborazione tra 593Studio (società di ingegneria e società benefit con sede a Castelfranco Veneto) e la CP di Vedelago, finalizzato a supportare decisioni relative alle proprietà parrocchiali mediante pratiche di discernimento comunitario. Interessata a tale esperienza, la CPM ha richiesto allo studio di coordinare un processo analogo nel proprio contesto, con l'obiettivo di avviare una riflessione condivisa sul futuro delle strutture parrocchiali e sul loro rapporto con il territorio locale.

Il percorso di Mogliano Veneto si inserisce inoltre nel quadro di una ricerca di dottorato in Urbanistica presso l'Università IUAV di Venezia, co-finanziata da 593Studio e dagli Istituti Filippin nell'ambito dei fondi PNRR, orientata a indagare il ruolo socio-territoriale delle proprietà in capo agli enti religiosi. In linea con la struttura di questa tipologia di dottorato, il mio ruolo da ricercatrice si colloca in una posizione ibrida tra accademia e pratica territoriale, partecipando direttamente ai processi sviluppati dagli enti coinvolti. Fin dalle prime fasi, la ricerca ha intrecciato tre percorsi distinti, Mogliano Veneto, Vedelago e Susegana, che, pur sviluppandosi in modo autonomo, hanno condiviso strumenti, riflessioni e dinamiche comuni. Il presente contributo si concentra tuttavia esclusivamente sul caso di Mogliano Veneto, richiamando gli altri percorsi solo nei momenti di intersezione significativi.

Dal punto di vista metodologico, il percorso avviato a Mogliano Veneto nasce inizialmente come processo partecipativo orientato all'ascolto territoriale, ma si evolve progressivamente in una forma di Ricerca-Azione Partecipata (RAP). Tale trasformazione è avvenuta soprattutto in relazione all'emergere di esigenze conoscitive sviluppatesi durante il percorso stesso: comprendere la consistenza delle proprietà ecclesiastiche, le modalità di utilizzo degli spazi e il significato assunto da questi luoghi all'interno della comunità. Parallelamente, il processo ha iniziato a delineare un ruolo differente dell'accademia rispetto a tali

temi, non più limitato a una funzione consultiva, ma orientato a configurarsi come agente territoriale. Allo stesso tempo, la natura diffusa e generalizzabile di queste problematiche nel contesto italiano ha posto la necessità di rafforzare i processi di empowerment delle comunità parrocchiali, affinché potessero diventare esse stesse soggetti attivi nella lettura e trasformazione della propria realtà territoriale. In questa prospettiva, il coinvolgimento di attori differenti, comunità parrocchiali, tecnici, ricercatori e soggetti territoriali, ha contribuito a trasformare il percorso in un dispositivo di mediazione capace di connettere bisogni locali, produzione di sapere e possibilità di azione concreta sul territorio.

Un metodo tra Ricerca-Azione-Partecipata e *Amor Eficaz* o Carità Efficace

La RAP si configura come un approccio epistemologico e metodologico capace di integrare produzione di conoscenza e trasformazione dei contesti territoriali, risultando particolarmente coerente con l'attuale ambito ecclesiale per tre ragioni principali: la critica all'idea di un sapere scientifico oggettivo e la valorizzazione di processi di apprendimento collettivo; l'empowerment delle comunità locali attraverso la costruzione di processi; la coincidenza tra la costruzione della conoscenza attraverso l'azione e la dimensione del fare evangelico. I paragrafi successivi analizzeranno più nel dettaglio queste tre simmetrie tra RAP e ambito.

In ambito urbanistico, la RAP è stata interpretata come uno strumento critico rispetto ai modelli tradizionali di pianificazione, favorendo forme di apprendimento collettivo, inclusività e responsabilizzazione condivisa che coinvolgono anche la co-costruzione del sapere scientifico. (Saija, 2007, 2016). I dati che è possibile costruire attraverso questi processi possono rientrare nelle scienze post normali (Funtowicz e Ravetz, 2000; Ayestaràn e Funtowicz, 2010) essendo costruiti in base a saperi esperienziali, di percezioni, pratiche locali, aggiungendo dimensioni etiche, sociali e, in questo contesto, anche religiose. In questo senso, uno dei punti cruciali dell'enciclica *Laudato Si'*, risiede nella critica al paradigma tecnocratico visto come paradigma dominante che considera la tecnica come unico strumento di conoscenza e come unica fonte di verità, annullando ogni aspetto intangibile e relazionale (Francesco, 2015). Per dirla in altri termini il paradigma tecnocratico impedisce la possibilità di verità altre. Per questa ragione, la RAP, intesa come pratica di costruzione situata della conoscenza, si configura come un paradigma profondamente coerente con l'ambito ecclesiale.

Una seconda simmetria nasce da quanto evidenziato da Reardon (1998), che osserva il ruolo della RAP ponendo in relazione di reciprocità università e territorio, in cui il sapere accademico e quello situato si co-costruiscono a partire dai problemi concreti dello spazio urbano. Tale principio di reciprocità, ulteriormen-

te sviluppato da Reardon (2006), implica una ridefinizione dei rapporti di potere all'interno delle partnership istituzionali, promuovendo forme di governance più orizzontali. In questa prospettiva, il coinvolgimento delle istituzioni locali assume un ruolo centrale nei processi di apprendimento e inclusione (Li Destri Nicosia, 2020), anticipando la traiettoria verso cui si sono progressivamente orientati sia la Collaborazione Pastorale sia il mio ruolo di ricercatrice: una funzione di ponte tra attori e istituzioni differenti, costruita attraverso processi condivisi di co-produzione piuttosto che mediante progettualità lineari e unidirezionali. Le parole di Papa Francesco nell'*Evangelii Gaudium*, quando afferma che "dare priorità al tempo significa occuparsi di iniziare processi più che di possedere spazi" (2016, p. EG. 223), confermano anco più questo parallelismo.

L'esperienza della CPM non rappresenta soltanto un'applicazione metodologica, ma si inserisce nel solco della scienza impegnata tracciato da Orlando Fals Borda (Fals Borda, 2009; Fals Borda, Herrera Farfán e López Guzmán, 2014) e del continuo confronto con don Camilo Torres Restrepo, nel quale si ibridano ambiti sociologici, territoriali e teologici. Il legame tra vocazione sacerdotale e indagine sociologica si fonda qui sul principio della carità efficace, ovvero sull'idea che l'amore per il prossimo debba tradursi in una trasformazione concreta delle condizioni di vita. Le figure di Torres e Borda incarnano dunque una sintesi tra cura pastorale e rigore scientifico, in cui la conoscenza del territorio non costituisce un fine in sé stesso, ma il presupposto per un'azione trasformativa capace di generare impatto sociale. In questa prospettiva, la RAP diventa lo strumento attraverso cui la misericordia si traduce in categoria politica e territoriale: non un sentimento astratto, ma un'emozione che prende forma nell'azione collettiva e nella costruzione condivisa (Cuda, 2020).

La RAP non assume soltanto il ruolo di metodologia di ricerca, ma diventa il dispositivo attraverso cui un metodo scientifico entra in dialogo con dimensioni teologiche, etiche e relazionali. Allo stesso tempo, le caratteristiche proprie della RAP, reciprocità, apprendimento collettivo, mediazione tra attori differenti e costruzione condivisa delle decisioni, contribuiscono a delineare le condizioni attraverso cui la CP può evolvere da semplice struttura organizzativa ecclesiale a istituzione territoriale intermedia, capace di produrre legami sociali e nuove forme di governance locale.

Mogliano Veneto tra trasformazioni del welfare e governance ecclesiale diffusa

Il contesto territoriale di Mogliano Veneto si colloca all'interno di una più ampia dinamica di trasformazione dei sistemi locali di welfare osservata nel caso italiano. I dati evidenziano una elevata densità abitativa (ISTAT, 2025) rispetto al contesto veneto, conseguenza della posizione strategica del comune lungo l'asse

infrastrutturale tra Venezia e Treviso, che contribuisce a una forte pressione insediativa e a una progressiva complessificazione dei bisogni sociali del territorio.

In questo quadro, la letteratura recente ha evidenziato come i sistemi regionali di welfare, in particolare nel caso veneto, siano attraversati da processi di ristrutturazione che ne hanno modificato profondamente la capacità di risposta (Ciarini e Neri, 2021). Analizzando l'evoluzione dei sistemi sanitari e socio-assistenziali regionali italiani, si mostra come le dinamiche di privatizzazione, soprattutto nelle regioni del nord Italia, abbiano prodotto effetti non intenzionali di frammentazione istituzionale, disomogeneità nell'offerta dei servizi e progressiva erosione della capacità di coordinamento tra attori pubblici e privati. Tali processi si collocano entro una più ampia riconfigurazione di matrice neoliberale dei sistemi di welfare, nella quale la ridefinizione dei ruoli tra pubblico e privato costituisce uno dei presupposti teorici a partire dai quali è possibile leggere l'emergere di forme di *insurgent planning* (Miraftab, 2009) come chiave interpretativa delle risposte territoriali non istituzionali.

In questo scenario, la prospettiva della CP consente di rileggere il ruolo della Chiesa cattolica non come semplice somma di singole parrocchie, ma come rete territoriale diffusa. La presenza ecclesiale si configura infatti come un sistema di presidi distribuiti in un territorio altrettanto diffuso, capace di articolare forme di prossimità e connessione sociale che si inseriscono all'interno delle trasformazioni del welfare locale e della sua crescente frammentazione.

Per descrivere brevemente in cosa consiste una CP, il modello elaborato dalla Diocesi di Treviso (2016) ne definisce la struttura come una forma organizzativa sovra-parrocchiale in cui più comunità locali vengono integrate in un'unica rete di coordinamento pastorale, mantenendo tuttavia la loro identità territoriale. Tale assetto è rappresentato in modo schematico attraverso una configurazione che evidenzia la disposizione geografica reale delle parrocchie, rendendo esplicito il legame tra organizzazione ecclesiale e territorio (Fig. 2).

All'interno della CP, il Vescovo esercita la funzione di promozione e accompagnamento del processo, mentre la responsabilità pastorale è condivisa tra i presbiteri delle diverse parrocchie. La governance trova il suo organo principale nel Consiglio di Collaborazione Pastorale (CCP), composto da presbiteri, diaconi, consacrati e laici, con funzioni di discernimento e programmazione condivisa. A livello parrocchiale operano poi i Consigli Pastorali Parrocchiali (CPP, organi di partecipazione che favoriscono il coinvolgimento dei laici) e i Consigli Pastorali per gli Affari Economici (CPAE, che hanno il compito di gestire e vigilare sulle risorse economiche e patrimoniali), che, pur restando formalmente distinti, si integrano nel processo decisionale complessivo, dando luogo

a un sistema multilivello di coordinamento.
Questa lettura rende ibridi i ruoli dei laici, dei parroci e degli organismi di partecipazione, dando luogo a una forma di governance in cui i livelli di potere si intrecciano. Ne risulta un'alternanza tra responsabilità istituzionali, che comunque rimangono, in mano del singolo parroco, impegno personale e dimensione spirituale, che trasforma il tutto in un esercizio di governance ecclesiale.

Il processo della Collaborazione Pastorale di Mogliano Veneto

La sperimentazione condotta presso dalla CPM si inserisce nel dibattito sulla rifunzionalizzazione del patrimonio ecclesiastico, affrontando criticamente il fenomeno del sottoutilizzo e l'inadeguatezza delle strutture rispetto alle istanze della vita comunitaria contemporanea aprendosi alla realtà territoriale in cui si inserisce. Il percorso ha inteso individuare nuovi ruoli territoriali per questi spazi, definendo al contempo linee operative capaci di orientare un rinnovato agire della CP attraverso un processo che ha coinvolto una pluralità di attori: dalla Diocesi e i presbiteri agli organi di partecipazione parrocchiale (CCP, CPP, CPAE), fino alla Pubblica Amministrazione e alla società civile (Fig.3). L'interazione tra questi soggetti è stata analizzata secondo la tassonomia di Sarah White (1996), distinguendo tra diversi gradi di coinvolgimento che hanno visto il CCP assumere un ruolo centrale di partecipazione trasformativa, determinante nella definizione dei confini e dei contenuti della ricerca. I CPP e i CPAE hanno invece oscillato tra forme di partecipazione trasformativa e rappresentativa, mentre il Comune di Mogliano Veneto, in particolare attraverso il coinvolgimento del consiglio comunale delle ragazze e dei ragazzi e degli istituti scolastici, ha garantito una funzione rappresentativa fondamentale per l'apertura del processo alla comunità civile. Quest'ultima, insieme alla comunità parrocchiale, è stata interpellata prevalentemente in modo strumentale, al fine di raccogliere dati qualitativi sulle percezioni e le aspettative legate alla trasformazione degli spazi. Metodologicamente, il percorso si è articolato in due fasi principali: una prima fase analitica, focalizzata sulla costruzione di un quadro conoscitivo attraverso questionari, mappature e tavoli di confronto partendo dalla co-costruzione di dati sulle proprietà, e una seconda fase strategica dedicata alla co-creazione dell'assetto di valori che doveva costituire la base dell'azione trasformativa. In quest'ultima fase, il raggio d'azione si è sensibilmente ampliato, includendo momenti di dibattito pubblico e valutazione collettiva. La natura intrinsecamente adattiva e riflessiva del metodo RAP (Saija, 2016) si è manifestata in un movimento circolare e iterativo in entrambe le fasi, capace di alternare costantemente momenti di formulazione delle istanze, sistematizzazione dei dati e valutazione critica di quanto emerso dal campo.

Sotto il profilo metodologico, la scelta degli strumenti non si è limitata a una funzione operativa, ma ha inteso attribuire un valore differente a ogni fase del percorso, seguendo la classificazione di Sanders e Stappers (2008). In base agli obiettivi dei diversi incontri sono stati adottati dispositivi con funzioni differenti: a volte capaci di condurre (*lead*), dove lo strumento è servito a facilitare l'efficienza e la produttività in compiti definiti, o di guidare (*guide*), fornendo schemi che hanno permesso di personalizzare soluzioni esistenti e adattarle alle specifiche esigenze del contesto parrocchiale. Inoltre, sono state fornite impalcature (*provide scaffolds*), ovvero strutture metodologiche che hanno risposto al bisogno di espressione creativa dei partecipanti permettendo loro di combinare elementi noti in nuove soluzioni progettuali, giungendo infine a offrire una tabula rasa (*clean slate*), mettendo a disposizione uno spazio aperto per la generazione di scenari inediti per la comunità. Nella Fig.3 si può osservare come livelli di partecipazione, fasi di formulazione, sistematizzazione, valutazione, attori coinvolti, strumenti utilizzati si sono alternati durante il percorso.

Il processo ha inoltre superato la dimensione locale attraverso due momenti di sintesi: il convegno di novembre 2025 e l'incontro di confronto di aprile 2026. In queste occasioni, i membri dei consigli di Mogliano, Vedelago e Susegana si sono inseriti in una logica di reciprocità tra università e territorio confrontandosi sulle basi teologiche del passaggio da parrocchia a CP e sul significato del metodo utilizzato nei percorsi.

Gli esiti del percorso

Il percorso ha prodotto alcuni risultati riconducibili a tre principali ambiti: la raccolta e sistematizzazione dei dati sulle strutture, la redazione di un documento che delinea le linee strategiche per il futuro delle strutture parrocchiali e il consolidamento del ruolo del CCP.

I dati raccolti hanno evidenziato caratteristiche tanto fisiche quanto valoriali delle proprietà parrocchiali, mettendo in luce criticità strutturali e funzionali, il grado di affezione al luogo, modalità e intensità d'uso, potenzialità latenti e reti di relazioni tra le otto parrocchie. La restituzione pubblica di tali informazioni ha permesso di costruire una mappatura inedita e trasparente delle proprietà parrocchiali, configurandosi come una base conoscitiva fondamentale per qualsiasi processo di pianificazione territoriale, in linea con le indicazioni del Pontificio Consiglio della Cultura (2018).

Il secondo ambito riguarda il documento delle linee strategiche per le strutture parrocchiali che sintetizza gli spunti emersi nei diversi livelli di partecipazione e che costituiscono la cornice valoriale entro cui si collocano i futuri interventi. In questa sezione emergono indicazioni quali: la necessità di pensare le parrocchie come una rete, valorizzandone la diversità; il rafforzamento di un coordinamento centra-

le della CCP, attraverso il passaggio da una collaborazione di fatto a una collaborazione progettuale, con una più chiara definizione di ruoli e responsabilità organizzative ed economiche; l'apertura delle strutture alle esigenze del territorio secondo un approccio cooperativo e non assistenzialista; l'attivazione di processi orientati alla co-creazione di valore e alla generazione di circoli virtuosi; la necessità di operare scelte consapevoli rispetto alle strutture da ristrutturare, mantenere o dismettere; infine, l'importanza di costruire tali percorsi all'interno di una rete di attori più ampia rispetto a quella esclusivamente ecclesiale.

Nella fase finale del percorso, il documento è stato condiviso e discusso in autonomia dal CCP insieme ai CPP e ai CPAE delle otto parrocchie. Il CCP si è successivamente riunito per la revisione del testo trasformandolo in un documento condiviso e costruito congiuntamente con tutti gli organi parrocchiali. Le riflessioni emerse nell'ultimo incontro hanno evidenziato come il documento non sia stato percepito unicamente come un testo programmatico, ma piuttosto come l'espressione di un percorso condiviso, inteso come un cammino collettivo orientato al futuro. Esso si configura come un impegno comunitario che va oltre la dimensione formale della pianificazione, chiamando le comunità a confrontarsi con obiettivi di lungo periodo. In questo senso, il documento ha contribuito a generare un rinnovato slancio, producendo un effetto di rilancio e riattivazione delle comunità, che si sono riconosciute dopo una fase di stallo, in particolare nel contesto post-pandemico. Parallelamente, è stato interpretato come espressione di una dimensione fortemente laicale e come esito di un percorso sinodale, in cui la comunità assume un ruolo attivo nei processi decisionali. Infine, esso è stato letto come il primo passo verso un possibile nuovo modello relazionale tra comunità cristiana e sfera pubblico-amministrativa, in cui la prima si configura come attore coeso e riconosciuto all'interno del contesto territoriale.

Sebbene i passaggi successivi restino ancora da definire, il percorso ha prodotto una riflessione condivisa che costituisce una base solida per gli sviluppi futuri. Al contempo, il cammino intrapreso ha portato a una progressiva affermazione del CCP come organo di mediazione, capace di porsi come ponte tra i diversi livelli e attori coinvolti: dalla diocesi ai parroci, dalle singole parrocchie alla comunità laica, fino alla pubblica amministrazione e al mondo accademico, configurandosi come uno spazio relazionale strategico per l'attivazione di processi territoriali condivisi.

Riterritorializzare il magistero sociale e le encicliche

Il presente contributo si colloca all'intersezione tra le riflessioni sul ruolo socio-politico della Chiesa cattolica, il significato territoriale degli spazi ecclesiastici e le trasformazioni contemporanee delle forme di governance locale ed ecclesiale.

In questa prospettiva, la RAP media tra magistero sociale, territorio e pratiche collettive di azione. Le indicazioni contenute nelle encicliche e nei documenti ecclesiali, spesso caratterizzate da un elevato livello di astrazione, trovano infatti attraverso il processo una possibilità di concretizzazione situata. Temi quali corresponsabilità, discernimento comunitario, cura dei luoghi e partecipazione cessano così di configurarsi come categorie esclusivamente teologiche o pastorali, traducendosi in pratiche operative di ascolto. In questo senso, il percorso evidenzia come la sinodalità possa assumere progressivamente la forma di una governance territoriale ecclesiale, e la CP come *civic institution*, capace di mettere in relazione istanze globali e contesti locali. Le encicliche e il magistero sociale trovano infatti una traduzione concreta attraverso pratiche condivise di pianificazione, partecipazione e costruzione di visioni territoriali comuni. Tale dinamica richiama ciò che Magnaghi definisce una "globalizzazione dal basso", orientata verso una "riconquista di relazioni coevolutive, progetto di nuove relazioni sociali, di nuove forme dell'insediamento umano" (2007, p. 15).

Le proprietà parrocchiali recuperano il loro valore di bene territoriale relazionale. Il loro significato dipende dalla capacità di attivare relazioni sociali e pratiche di cura e di riterritorializzazione capace di contrastare dinamiche di frammentazione e abbandono.

Infine, la lettura di questo caso mostra come la CP possa configurarsi come risposta situata ai processi di frammentazione prodotti dalla ristrutturazione neoliberale del welfare e dalla progressiva ritrazione delle istituzioni pubbliche dai territori. In un contesto segnato dalla privatizzazione dei servizi, dall'erosione delle infrastrutture sociali e dalla crisi delle forme tradizionali di rappresentanza, la CP di Mogliano ha posto le basi per occupare spazi lasciati vacanti. In questa prospettiva, il riferimento all'*insurgent planning* non intende assimilare la CP a una pratica antagonista in senso classico. Al contrario, quanto illustrato mostra come un dispositivo interno a una struttura storicamente egemonica possa generare forme di rinegoziazione del potere, aprendo tensioni interne ai modi tradizionali di esercizio della governance ecclesiale. L'elemento *insurgent* non risiede dunque in una postura antagonista in senso classico, quanto nella possibilità di attivare pratiche cooperative e contro-logiche rispetto ai processi di individualizzazione, competizione e frammentazione che caratterizzano il paradigma neoliberale contemporaneo.

Bibliografia

Ayestaràn, I. e Funtowicz, S. (2010) «Ciencia postnormal, problemas ambientales y complejos y modelos de información», *Ludus Vitalis*, XVIII(33), pp. 25–48.

Bartolomei, L. (2017) «Le chiese abbandonate d'Italia. Cause, significato, prospettive di gestione», *IN_BO. Ricerche e progetti per il territorio*, la città e l'architettura(10), pp. 6-28 Paginazione. Disponibile su: https://doi.org/10.6092/ISSN.2036-1602/7184.

Berger, P.L. e Neuhaus, R.J. (1981) *To empower people: the role of mediating structures in public policy*. 5. print. Washington, DC: American Enterprise Inst (AEI studies, 139).

Caldeira, R.C. e Da Silveira, E.J.S. (2021) «Catholic Church and Conservative-Traditionalist Groups: the Struggle for the Monopoly of Brazilian Catholicism in Contemporary Times», *International Journal of Latin American Religions*, 5(2), pp. 384–410. Disponibile su: https://doi.org/10.1007/s41603-021-00147-1.

Cavana, P. (2016) «Chiese dismesse: una risorsa per il futuro Unused churches: a resource for the future».

CEI, C.E.I. (2025) *Al cuore della democrazia: contributi e riflessioni dalla 50a Settimana sociale dei cattolici in Italia*. Bologna: Società editrice Il mulino (Percorsi).

Ciarini, A. e Neri, S. (2021) «'Intended' and 'unintended' consequences of the privatisation of health and social care systems in Italy in light of the pandemic», *Transfer: European Review of Labour and Research*, 27(3), pp. 303–317. Disponibile su: https://doi.org/10.1177/10242589211028458.

Clark, M.J. (2019) «Pope Francis and the Christological Dimensions of Solidarity in Catholic Social Teaching», *Theological Studies*, 80(1), pp. 102–122. Disponibile su: https://doi.org/10.1177/0040563918819818.

Cuda, E. (2020) «Lo político según Francisco: emoción hecha acción comunitaria. Una lectura ética social desde Scannone», *Teología*, 57(133), pp. 141–158. Disponibile su: https://doi.org/10.46553/teo.57.133.2020.p141-158.

Daprà, F. (2020) «Infrastructure for the collectivity: built heritage and service planning in the city», *EAAE-ARCC International Conference & 2nd VIBRArch: The architect and the city.*, pp. 654–653.

Daprà, F. (2025) «Chiese, città, comunità. I complessi parrocchiali ambrosiani», *IN_BO. Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura*, 16(20), pp. 116–135. Disponibile su: https://doi.org/10.60923/issn.2036-1602/19909.

Dimodugno, D. (2022) «Ecclesiastical properties as common goods. A challenge for the cultural, social and economic development of local communities», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, pp. 1–25. Disponibile su: https://doi.org/10.54103/1971-8543/18087.

Diocesi di Treviso (2016) *Orientamenti e norme per le Collaborazioni Pastorali nella diocesi di Treviso*. Treviso: Editrice San Liberale (Documenti - 8). Disponibile su: https://www.diocesitv.it/wp-content/uploads/sites/28/2016/09/Orientamenti_norme_CoPas_2016.pdf.

Dussel, E. (1992) *Historia de la Iglesia en América Latina: medio milenio de coloniaje y liberación*. Madrid: Mundo Negro-Esquila Misional. Disponibile su: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/otros/20120215100901/iglesia.pdf.

Esposito, R. (2020) *Pensiero istituente. Tre paradigmi di ontologia politica*. Torino: Einaudi.

Fabbri, A. (2011) «Le unità pastorali: tipologie e valenza giuridica. Una prima analisi», *Stato*, Chiese e pluralismo confessionale, p. 2011: 14 marzo. Disponibile su: https://doi.org/10.13130/1971-8543/1001.

Fals Borda, O. (2009) «La investigación acción en convergencias disciplinarias», *Revista paca*, (1), pp. 7–21. Disponibile su: https://doi.org/10.25054/2027257X.2194.

Fals Borda, O., Herrera Farfán, N.A. e López Guzmán, L. (2014) *Ciencia, compromiso y cambio social: antología*. 2a. ed. Montevideo s.l. s.l: Lanzas y Letras El colectivo Extension Libros (Coleccion Pensamiento Latinoamericano).

Francesco, P. (2013) «Discorso del Santo Padre Francesco. Visita al centro Astalli di Roma per il servizio ai rifugiati». La Santa Sede. Disponibile su: https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2013/september/documents/papa-francesco_20130910_centro-astalli.pdf?utm_source=chatgpt.com (Consultato: 1 maggio 2026).

Francesco, P. (2015) *Laudato si': lettera enciclica sulla cura della casa comune*. 3. ed. Milano: Paoline.

Francesco, P. (2016) *Evangelii gaudium. Esortazione apostolica*. Tipografia vaticana.

Francesco, P. (2020) *Fratelli tutti: lettera enciclica sulla fraternità e l'amicizia sociale*. Milano: Paoline.

Funtowicz, S.O. e Ravetz, J.R. (2000) *La ciencia posnormal: ciencia con la gente*. 1ª ed. Barcelona: Icaria.

Giani, F. (2021) «Ipotesi di processo di riuso adattivo e valorizzazione sociale degli immobili ecclesiastici», *IN_BO. Ricerche e progetti per il territorio*, la città e l'architettura, pp. 108-119 Pages. Disponibile su: https://doi.org/10.6092/ISSN.2036-1602/12453.

Granata, E. (2021) *Placemaker. Gli inventori dei luoghi che abiteremo*. Einaudi (Passaggi Enaudi).

Grandi, Gi. (2024) «Una lettura delle raccomandazioni e delle proposte elaborate dai delegati alla 50a Settimana Sociale dei Cattolici in Italia Trieste, 3-7 luglio 2024». Trieste. Disponibile su: https://www.settimanesociali.it/wp-content/blogs.dir/57/files/sites/61/2025/06/Partecipare-in-Italia-3.6.pdf.

ISTAT (2025) *Indicatori demografici e popolazione residente: Comune di Mogliano Veneto. Istituto Nazionale di Statistica*, *demo. demografia in cifre*. Disponibile su: https://demo.istat.it/ (Consultato: 21 maggio 2026).

Li Destri Nicosia, G. (2020) «Apprendimento e inclusività: il coinvolgimento istituzionale nella PAR», *Tracce Urbane. Rivista Italiana Transdisciplinare di Studi Urbani*, N. 8, pp. 180–200. Disponibile su: https://doi.org/10.13133/2532-6562_4.8.17071.

Li Destri Nicosia, G. e Saija, L. (2023) «Planning as an instituting process. Overcoming Agamben's despair using Esposito's political ontology», *Planning Theory*, 24(1), pp. 3–20. Disponibile su: https://doi.org/10.1177/14730952231209755.

Liut, L. (2024) «Polarization and the Pontificate of Francis: Searching for Unity on the Synodal Path», *Consensus*, 45(1). Disponibile su: https://doi.org/10.51644/MJNF7460.

Magnaghi, A. (2007) «Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale», *DEMOCRAZIA E DIRITTO* [Preprint], (2006/3). Disponibile su: https://www.francoangeli.it/riviste/articolo@Model.IDArticolo (Consultato: 1 aprile 2025).

Magnaghi, A. (2010) *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*. Torino: Bollati Boringhieri.

XX. (in corso di pubblicazione) «La galassia del patrimonio ecclesiastico nel settentrione della Diocesi di Treviso: riscrivere il caso isolato in una rete di possibilità», *Territori di chiese in trasformazione*. Fondazione Lercaro.

Manenti, C. (2016) «La presenza della chiesa nella città: tra nascondimento e monumentalità», *La Chiesa nella città a 50 anni dal Concilio Vaticano II*. Bologna: Bononia university press (Dies Domini), pp. 29–38.

Marini, S., Roversi, M. e Monaci, E. (2020) *Guida alle chiese «chiuse» di Venezia*. Prima edizione. Melfi: Libria (Àncore).

Mattei, U. (2011) *Beni comuni: un manifesto*. 1. ed. Roma: Laterza (Saggi tascabili Laterza, 358).

Mininni, di M. (2018) «Cattedrali e Chiese nella Città. Un nuovo presidio urbano», *Le cattedrali della Basilicata. L'adeguamento liturgico delle chiese madri nella regione lucana*. Roma: Gangemi Editore, pp. 37–61.

Miraftab, F. (2009) «Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South», *Planning Theory*, 8(1), pp. 32–50. Disponibile su: https://doi.org/10.1177/1473095208099297.

Montanari, T. (2021) *Chiese chiuse*. Torino: Giulio Einaudi editore (Vele, 182).

Orellana, F. e Johnson, J. (2023) «De la cultura del descarte a la cultura del encuentro: el aporte del Papa Francisco a la Doctrina Social de la Iglesia», *Anales de Teología*, 25(2), pp. 293–324. Disponibile su: https://doi.org/10.21703/2735-634520232522242.

Ostrom, E. (2015) *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press (Canto classics).

Pontificio Consiglio della Cultura (2018) «La dismissione e il riuso ecclesiale di chiese. Linee guida». Disponibile su: http://www.cultura.va/content/dam/cultura/docs/pdf/beniculturali/guidelines_it.pdf (Consultato: 27 maggio 2024).

Reardon, K.M. (1998) «Participatory Action Research as Service Learning», *New Directions for Teaching and Learning*, 1998(73), pp. 57–64. Disponibile su: https://doi.org/10.1002/tl.7307.

Reardon, K.M. (2006) «Promoting reciprocity within community/university development partnerships: Lessons from the field», *Planning Practice and Research*, 21(1), pp. 95–107. Disponibile su: https://doi.org/10.1080/02697450600901566.

Ruggiero, L. (2024) *Guida alle chiese "chiuse" di Napoli*. IT: Mimesis edizioni. Disponibile su: https://doi.org/10.7413/1234-1234033 (Consultato: 11 novembre 2024).

Rybka, R. (2003) «Le origini della dottrina sociale della Chiesa e il suo sviluppo nel corso dell'ultimo secolo», 80(4), pp. 891–924.

Saija, L. (2007) «Prospettive di ricerca-azione nella disciplina urbanistica», *Infolio*, (19), pp. 49–52.

Saija, L. (2016) *La ricerca-azione in pianificazione territoriale e urbanistica*. Milano: Angeli.

Smidt, C.E. (a c. di) (2003) *Religion as social capital: producing the common good*. Waco, TX: Baylor University Press.

Touris, C. (2021) «Los curas villeros en la Argentina actual: entre la herencia católica tercermundista y el Papa Francisco», *Revista Tempo e Argumento*, p. e0108. Disponibile su: https://doi.org/10.5965/21751803ne2021e0108.

White, S.C. (1996) «Depoliticising development: The uses and abuses of participation», *Development in Practice*, 6(1), pp. 6–15. Disponibile su: https://doi.org/10.1080/0961452961000157564.

Letture
Readings

Social Capital and Institutional Success

Robert Putnam con Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti

Chapter 6 of Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy.
Princeton University Press
This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17637
www.fupress.net/index.php/contesti/

Dilemmas of collective action

Collective life in the less civic regions of Italy has been blighted for a thousand years and more. Why? It can hardly be that the inhabitants pre- fer solitary and submissive squalor.[1] Foreign oppression might once have been part of the explanation for their plight, but the regional experiment suggests that self-government is no panacea. One is tempted to ask in exasperation: Have people in these troubled regions learned nothing at all from their melancholy experience? Surely, they must see that they would all be better off if only everyone would cooperate for the common good.[2] David Hume, the eighteenth-century Scottish philosopher, offered a simple parable that captures the essential dilemma that confounds rational public-spiritedness:

Your corn is ripe to-day; mine will be so to-morrow. 'Tis profitable for us both, that I shou'd labour with you to-day, and that you shou'd aid me to- morrow. I have no kindness for you, and know you have as little for me. I will not, therefore, take any pains upon your account; and should I labour with you upon my own account, in expectation of a return, I know I shou'd be disappointed, and that I shou'd in vain depend upon your gratitude. Here then I leave you to labour alone; You treat me in the same manner. The seasons change; and both of us lose our harvests for want of mutual confidence and security.[3]

Failure to cooperate for mutual benefit does not necessarily signal ignorance or irrationality. Game theorists have studied this fundamental predicament under a variety of guises.

- In the *tragedy of the commons*, no herder can limit grazing by anyone else's flock. If he limits his own use of the common meadow, he alone loses. Yet unlimited grazing destroys the common resource on which the livelihood of all depends.
- A *public good*, such as clean air or safe neighborhoods, can be enjoyed by everyone, regardless of whether he contributes to its provision. Under ordinary circumstances, therefore, no one has an incentive to contribute to pro- viding the public good, and too little is produced, causing all to suffer.
- In the *dismal logic of collective action*, every worker would benefit if all struck simultanously, but whoever raises the strike banner risks betrayal by a well-rewarded scab, so everyone waits, hoping to benefit from some- one else's foolhardiness.
- In the *prisoner's dilemma*, a pair of accomplices is held incommunicado, and each is told that if he alone implicates his partner, he will escape scot-free, but if he remains silent, while his partner confesses, he will be punished especially severely. If both remained silent, both would be let off lightly, but unable to coordinate their stories, each is better off squealing, *no matter what the other does.*

In all these situations, as in Hume's rustic anecdote, every party would be better off if they could cooperate. In the absence of a credible mutual commitment, however, each individually has an incentive to defect and become a "free rider." Each rationally expects the other to defect, leaving him with the "sucker's payoff." "These models are ... extremely useful for explaining how perfectly rational individuals can produce, under some circumstances, outcomes that are not 'rational' when viewed from the perspective of all those involved."[4]

This quandary does not arise from malevolence or misanthropy, al- though those sentiments may be fostered by its grim denouement. Even if neither party wishes harm to the other, and even if both are conditionally predisposed to cooperate—I will, if you will—they can have no guarantee against reneging, in the absence of verifiable, enforceable commitments. Worse yet, each knows that the other faces the same predicament. "It is necessary not only to trust others before acting cooperatively, but also to believe that one is trusted *by* others."[5] In such circumstances, each finds cooperation irrational, and all end up with an outcome no one wants— unharvested corn, overgrazed commons, deadlocked government.

The principal problem for Hume's farmers is the absence of credible sanctions against defection: How can each be confident that the other will keep his word in the face of temptation to shirk? More complex contexts, like modern government (or modern markets), bring the added complication of monitoring: How can one agent know whether another did

in fact make a "good faith effort" to keep his word, in the face of multiple uncertainties and countervailing pressures? Both accurate information and reliable enforcement are essential to successful cooperation.

The performance of all social institutions, from international credit markets to regional governments to bus queues, depends on how these problems are resolved. In a world of saints, perhaps, dilemmas of collective action would not arise, but universal altruism is a quixotic premise for either social action or social theory. If actors are unable to make credible commitments to one another, they must forgo many opportunities for mutual gain—ruefully, but rationally.

Hobbes, one of the first great social theorists to confront this perplexity, offered the classic solution: third-party enforcement. If both parties concede to the Leviathan the power to enforce comity between them, their reward is the mutual confidence necessary to civil life. The state enables its subjects to do what they cannot do on their own—trust one another. "Everyone for himself and the State for all," as Pietr Kropotkin, the Russian anarchist, skeptically characterized the guiding principle of modern society.[6]

Sadly, the solution is too neat. North puts the problem succinctly:

In principle, third-party enforcement would involve a neutral party with the ability, costlessly, to be able to measure the attributes of a contract and, costlessly, to enforce agreements such that the offending party always had to compensate the injured party to a degree that made it costly to violate the contract. These are strong conditions that obviously are seldom, if ever, met in the real world.[7]

Part of the difficulty is that coercive enforcement is expensive: "Societies which rely heavily on the use of force are likely to be less efficient, more costly, and more unpleasant than those where trust is maintained by other means."[8] The more basic problem, however, is that impartial enforcement is itself a public good, subject to the same basic dilemma that it aims to solve. For third-party enforcement to work, the third party must itself be trustworthy, but what power could ensure that the sovereign would not "defect"? "Put simply, if the state has coercive force, then those who run the state will use that force in their own interest at the expense of the rest of society."[9] History has taught southern Italians the improbability of the Hobbesian solution to dilemmas of collective action. "The classic providers of institutions—monarchs—sometimes provided institutions that were welfare enhancing; but they also provided institutions that led to economic de- cline."[10] In the language of game theory, impartial third-party enforcement is not generally a "stable equilibrium," that is, one in which no player has an incentive to alter his behavior.

In the classic prisoner's dilemma and related dilemmas of collective action, by contrast, defection is a stable equilibrium strategy for all par- ties. "'Defect' is the unique best reply, not only to itself, but all strategies, pure or mixed."[11] However unfortunate the consequences for all concerned, defection remains rational for any individual.

Yet, as others have observed, this theory proves too much, for it under- predicts voluntary cooperation. To Hume's very example of uncooperative neighboring fanners, for example, we must counterpose the aiutarella long practiced by sharecroppers in central Italy or the practice of barn-raising on the American frontier, which are all the more puzzling in light of the compelling logic of collective action. "We should ask why uncooperative behaviour does not emerge as often as game theory predicts."[12]

This question has engaged the creative energies of many scholars in recent years. Game theorists generally agree that cooperation should be easier when players engage in indefinitely repeated games, so that a defector faces punishment in successive rounds. This principle is fundamental to further theorizing in this field. (It is so widely recognized that one version of it is known as the Folk Theorem.)[13] Other conditions internal to the game itself that can favor cooperation, theoretically speaking, are that the number of players be limited, that information about each player's past behavior be abundant, and that players not discount the future too heavily. Each of these factors is important. They seem to imply, however, that impersonal cooperation should be rare, whereas it seems to be common in much of the modern world. How come?[14]

One important line of research, exemplified by the work of economist Oliver Williamson, has emphasized the role of formal institutions in reducing "transaction costs" (that is, the costs of monitoring and enforcing agreements), and thus in enabling agents more efficiently to surmount problems of opportunism and shirking.[15] As we noted in Chapter 1, Eli- nor Ostrom has recently demonstrated the value of this approach by care- fully comparing cooperative attempts to manage common-pool resources, such as grazing grounds, water supplies, and fisheries. Why, she asks, have some institutions succeeded in overcoming the logic of collective action and others failed? Among the principles of institutional design suggested by her comparisons are that the boundaries of the institution be clearly defined, that affected parties participate in defining the rules, that violators be subject to graduated sanctions, that low-cost mechanisms be available for resolving conflicts, and so on.[16]

This version of "the new institutionalism" leaves open, however, a crucial question: How and why are formal institutions that help surmount collective action problems actually provided? It would seem that the participants

themselves cannot create the institution, for the same reason that they need it in the first place, and an impartial "lawgiver" is as problematical as an impartial Hobbesian sovereign:[17]

We cannot write a contract (i.e., a constitution) to abide by our constitution without falling into an infinite regress of such contracts. Formal mechanisms of social control should archetypically be subject to free riding, as ruling cliques whittle away at the constitution, otherwise well-meaning citizens let their neighbors bear the costs of policing these usurpers, and scofflaws cheat on their taxes and run traffic lights."[18]

Scofflaws, shirkers, and ruling cliques do afflict many societies, of course, as citizens in the less civic regions of Italy can testify. Yet collaborative institutions elsewhere seem to work more effectively. Why? To resolve this puzzle, some hard-nosed theorists recently have turned to what Robert Bates terms "soft" solutions, such as community and trust: "In a world in which there are prisoner's dilemmas, cooperative communities will enable rational individuals to transcend collective dilemmas."[19]

Social capital, trust, and rotating credit associations

Success in overcoming dilemmas of collective action and the self-defeating opportunism that they spawn depends on the broader social context within which any particular game is played. Voluntary cooperation is easier in a community that has inherited a substantial stock of social capital, in the form of norms of reciprocity and networks of civic engagement.[20]

Social capital here refers to features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions:

Like other forms of capital, social capital is productive, making possible the achievement of certain ends that would not be attainable in its absence ... For example, a group whose members manifest trustworthiness and place extensive trust in one another will be able to accomplish much more than a comparable group lacking that trustworthiness and trust...In a farming community where one farmer got his hay baled by another and where farm tools are extensively borrowed and lent, the social capital allows each farmer to get his work done with less physical capital in the form of tools and equipment.[21]

Spontaneous cooperation is facilitated by social capital. An instructive illustration of this principle is a type of informal savings institution found on every continent called a rotating credit association. A rotating credit association consists of a group "who agree to make regular contributions to a fund which is given, in whole or in part, to each contributor in rotation."[22] Rotating credit associations have been reported from Nigeria to Scotland, from Peru to Vietnam, from Japan to Egypt, from West Indian immigrants in the eastern United States to Chicanos in the West, from illiterate Chinese villagers to bank managers and economic forecasters in Mexico City. Many U.S. savings

and loans reportedly began life as rotating credit associations.[23]

In a typical rotating credit association, each of twenty members might contribute a monthly sum equivalent to one dollar, and each month a different member would receive that month's pot of twenty dollars to be used as he or she wished (to finance a wedding, a bicycle, a sewing machine, or new inventory for a small shop).24 That member is ineligible for subsequent distributions, but is expected to continue making regular contributions until all members have had a turn at receiving the pot. Rotating credit associations vary widely in size, social composition, organization, and procedures for determining the payout. All combine sociability with small-scale capital formation.

Rotating credit associations, however convivial their meetings, represent something more than social entertainment or altruism. Clifford Geertz reports from Java, for example, that the *arisan* (the term literally means "cooperative endeavor" or "mutual help") reflects "not so much a general spirit of cooperativeness—Javanese peasants tend, like many peasants, to be rather suspicious of groups larger than the immediate family—but a set of explicit and concrete practices of exchange of labor, of capital, and of consumption goods which operate in all aspects of life.

Cooperation is founded on a very lively sense of the mutual value to the participants of such cooperation, not on a general ethic of the unity of all men or on an organic view of society."[25]

Rotating credit associations clearly violate the logic of collective action: Why shouldn't a participant drop out once he has received the pot? Seeing that risk, why would anyone else contribute in the first place? "A rotating credit association obviously cannot function unless all members continue to keep up their obligations."[26] Yet rotating credit associations flourish where no legal Leviathan stands ready to punish defection.

The risk of default is well recognized by participants, and organizers select members with some care. Thus, a reputation for honesty and reliability is an important asset for any would-be participant. One important source of reputational information, of course, is previous participation in another rotating credit association, and acquiring a sound reputation is one important side-benefit of taking part. Both reputational uncertainty and the risk of default are minimized by strong norms and by dense net- works of reciprocal engagement. So strong can be the norm against defection that members on the verge of default are reported to have sold daughters into prostitution or committed suicide.[27]

In a small, highly personalized community, such as an Ibo village in Nigeria, the threat of ostracism from the socioeconomic system is a powerful, credible sanction. In the more diffuse, impersonal society of con- tempo-

rary Mexico City, by contrast, more complex networks of mutual trust must be woven together to support rotating credit associations. Vélez-Ibañez has described a flourishing array of Mexican rotating credit associations extending along social networks, based on *confianza* (generalized reciprocity and mutual trust). *"Confianza* links will be both direct and indirect and will vary in quality and density. In many cases, members must trust in the trust of others to complete their obligations, since they know little about them. As one informant put it, 'mutual trust is lent'."[28]

Social networks allow trust to become transitive and spread: I trust you, because I trust her and she assures me that she trusts you.

Rotating credit associations illustrate how dilemmas of collective action can be overcome by drawing on external sources of social capital, for they "use pre-existing social connections between individuals to help circumvent problems of imperfect information and enforceability."[29] Like conventional capital for conventional borrowers, social capital serves as a kind of collateral, but it is available to those who have no access to ordinary credit markets.[30] Lacking physical assets to offer as surety, the participants in effect pledge their social connections. Thus, social capital is leveraged to expand the credit facilities available in these communities and to improve the efficiency with which markets operate there.

Rotating credit associations are often found in conjunction with co- operatives and other forms of mutual aid and solidarity. In part, this is because all these forms of voluntary cooperation are fed by the same underlying stock of social capital. As Ostrom reports of small-scale common-pool resources (CPR), such as Alpine meadows, "When individuals have lived in such situations for a substantial time and have developed shared norms and patterns of reciprocity, they possess social capital with which they can build institutional arrangements for resolving CPR dilemmas."[31]

Mutual aid practices, like rotating credit associations, themselves also represent investments in social capital. The Javanese *arisan* "is commonly viewed by its members less as an economic institution than a broadly social one whose main purpose is the strengthening of community solidarity." In Japan, too, "the *ko* is but one of several traditional forms of mutual aid common in Japanese villages, including exchange labor pat- terns, reciprocal gift giving, communal house raising and repairing, neighborly assistance in death, illness, and other personal crises and so forth. Thus, as in rural Java, the rotating credit association is more than a simple economic institution: it is a mechanism strengthening the overall solidarity of the village."[32]

As with conventional capital, those who have social capital tend to ac- cumulate more—"them as has, gets." "Success in starting small-scale initial institutions enables a group of individuals to build on the social capital thus created to solve larger problems with larger

and more complex institutional arrangements. Current theories of collective action do not stress the process of accretion of institutional capital."[33]

Most forms of social capital, such as trust, are what Albert Hirschman has called "moral resources"—that is, resources whose supply increases rather than decreases through use and which become depleted if *not* used.[34] The more two people display trust towards one another, the greater their mutual confidence.[35] Conversely:

> *Deep distrust is very difficult to invalidate through experience, for either it prevents people from engaging in the appropriate kind of social experiment or, worse, it leads to behaviour which bolsters the validity of distrust it- self. Once distrust has set in it soon becomes impossible to know if it was ever in fact justified, for it has the capacity to be self-fulfilling.*[36]

Other forms of social capital, too, such as social norms and networks, increase with use and diminish with disuse.[37] For all these reasons, we should expect the creation and destruction of social capital to be marked by virtuous and vicious circles.

One special feature of social capital, like trust, norms, and networks, is that it is ordinarily a public good, unlike conventional capital, which is ordinarily a private good. "As an attribute of the social structure in which a person is embedded, social capital is not the private property of any of the persons who benefit from it."[38] Like all public goods, social capital tends to be undervalued and undersupplied by private agents. For example, my reputation for trustworthiness benefits you as well as me, since it enables us both to engage in mutually rewarding cooperation. But I dis- count the benefits to you of my being trustworthy (or the costs to you of my being untrustworthy) and thus I underinvest in trust formation.[39] This means that social capital, unlike other forms of capital, must often be produced as a by-product of other social activities.[40]

Trust is an essential component of social capital. As Kenneth Arrow has observed, "Virtually every commercial transaction has within itself an element of trust, certainly any transaction conducted over a period of time. It can be plausibly argued that much of the economic backwardness in the world can be explained by the lack of mutual confidence."[41] Anthony Pagden recalls the insights of a shrewd eighteenth-century Neapoli- tan economist, Antonio Genovesi:

> *In the absence of trust, [Genovesi] pointed out, "there can be no certainty in contracts and hence no force to the laws," and a society in that condition is effectively reduced "to a state of semi-savagery." … [In Genovesi's Naples] bonds and even money, since so much of it was false, were no longer freely accepted and the Neapolitans were reduced to the condition of the savages described by Genovesi who will only give with the right hand if they simultaneously receive with the left.*[42]

In the civic regions of Italy, by contrast to Naples, social trust has long been a key ingredient in the ethos that has sustained economic dynamism and government performance.[43] Cooperation is often required—between legislature and executive, between workers and managers, among political parties, between the government and private groups, among small firms, and so on. Yet explicit "contracting" and "monitoring" in such cases is often costly or impossible, and third-party enforcement is impractical. Trust lubricates cooperation. The greater the level of trust within a community, the greater the likelihood of cooperation. And cooperation itself breeds trust. The steady accumulation of social capital is a crucial part of the story behind the virtuous circles of civic Italy.

The trust that is required to sustain cooperation is not blind. Trust entails a prediction about the behavior of an independent actor. "You do not trust a person (or an agency) to do something merely because he says he will do it. You trust him only because, knowing what you know of his disposition, his available options and their consequences, his ability and so forth you expect that he will choose to do it."[44] In small, close-knit communities, this prediction can be based on what Bernard Williams calls "thick trust," that is, a belief that rests on intimate familiarity with this individual. In larger, more complex settings, however, a more imper- sonal or indirect form of trust is required.[45] How does personal trust be- come social trust?

Norms of reciprocity and networks of civic engagement

Social trust in complex modern settings can arise from two related sources—norms of reciprocity and networks of civic engagement.[46] Social norms, according to James Coleman, transfer the right to control an action from the actor to others, typically because that action has "externalities," that is, consequences (positive or negative) for others. Sometimes externalities can be captured through a market exchange, but often they cannot. Norms arise when "an action has similar externalities for a set of others, yet markets in the rights of control of the action cannot easily be established, and no single actor can profitably engage in an exchange to gain rights of control."[47] Norms are inculcated and sustained by modeling and socialization (including civic education) and by sanctions.[48]

An example may clarify: Novembers here are windy, and my leaves are likely to end up on other people's yards. However, it is not feasible for my neighbors to get together to bribe me to rake. The norm of keeping lawns leaf-free is powerful in my neighborhood, however, and it constrains my decision as to whether to spend Saturday afternoon watching TV. This norm is not actually taught in local schools, but neighbors mention it when newcomers move in, and

they reinforce it in frequent autumnal chats, as well as by obsessive raking of their own yards. Non-rakers risk being shunned at neighborhood events, and non-raking is rare. Even though the norm has no legal force, and even though I prefer watching the Buckeyes to raking up leaves, I usually comply with the norm. Norms such as those that undergird social trust evolve because they lower transaction costs and facilitate cooperation.[49] The most important of these norms is reciprocity. Reciprocity is of two sorts, sometimes called "balanced" (or "specific") and "generalized" (or "diffuse").[50] Balanced reciprocity refers to a simultaneous exchange of items of equivalent value, as when office-mates exchange holiday gifts or legislators log-roll. Generalized reciprocity refers to a continuing relationship of exchange that is at any given time unrequited or imbalanced, but that involves mutual expectations that a benefit granted now should be repaid in the future. Friendship, for example, almost always involves generalized reciprocity. Cicero (a native, by the way, of central Italy) stated the norm of generalized reciprocity with admirable clarity: "There is no duty more indispensable than that of returning a kindness. All men distrust one forgetful of a benefit."[51]

The norm of generalized reciprocity is a highly productive component of social capital. Communities in which this norm is followed can more efficiently restrain opportunism and resolve problems of collective action.[52] Reciprocity was at the core of the "tower societies" and other self-help associations that eased the security dilemma for citizens in the northern communal republics of medieval Italy, as well as the mutual aid societies that arose to address the economic insecurities of the nineteenth century. The norm of generalized reciprocity serves to reconcile self- interest and solidarity:

> *Each individual act in a system of reciprocity is usually characterized by a combination of what one might call short-term altruism and long-term self- interest: I help you out now in the (possibly vague, uncertain and uncalculating) expectation that you will help me out in the future. Reciprocity is made up of a series of acts each of which is short-run altruistic (benefiting others at a cost to the altruist) but which together typically make every participant better off.*[53]

An effective norm of generalized reciprocity is likely to be associated with dense networks of social exchange. In communities where people can be confident that trusting will be requited, not exploited, exchange is more likely to ensue. Conversely, repeated exchange over a period of time tends to encourage the development of a norm of generalized reciprocity.[54] In addition, certain sorts of social networks themselves facilitate the resolution of dilemmas of collective action. Mark Granovetter has stressed that trust is generated and malfeasance discouraged when agreements are "embedded" within a larger structure of personal relations and social networks.[55]

Personal interaction generates information about the trustworthiness of other actors that is relatively inexpensive and reliable. As the folk theorem from game theory reminds us, ongoing social relations can generate incentives for trustworthiness. In addition, continuing relations "often be- come overlaid with social content that carries strong expectations of trust and abstention from opportunism ... Prisoner's Dilemmas are . . . often obviated by the strength of personal relations."[56] The embedded- ness approach predicts that the mix of order and disorder, of cooperation and opportunism, in a society will depend on the pre-existing social networks.

Any society—modern or traditional, authoritarian or democratic, feu- dal or capitalist—is characterized by networks of interpersonal communication and exchange, both formal and informal. Some of these networks are primarily "horizontal," bringing together agents of equivalent status and power. Others are primarily "vertical," linking unequal agents in asymmetric relations of hierarchy and dependence. In the real world, of course, almost all networks are mixes of the horizontal and the vertical: Even bowling teams have captains, while prison guards occasionally fraternize with inmates. The actual networks that characterize an organization may be inconsistent with the ideology that inspires it.[57] Nominally similar groups may have different types of networks. For example, all religious groups blend hierarchy and equality, but networks within Protestant congregations are traditionally thought to be more horizontal than networks in the Catholic Church.[58] Nonetheless, the basic contrast be- tween horizontal and vertical linkages, between "web-like" and "may- pole-like" networks, is reasonably clear.

Networks of civic engagement, like the neighborhood associations, choral societies, cooperatives, sports clubs, mass-based parties, and the like examined in Chapters 4 and 5, represent intense horizontal interaction. Networks of civic engagement are an essential form of social capital: The denser such networks in a community, the more likely that its citizens will be able to cooperate for mutual benefit. Why, exactly, do networks of civic engagement have this powerfully beneficial side-effect?

- Networks of civic engagement increase the potential costs to a defector in any individual transaction. Opportunism puts at risk the benefits he expects to receive from all the other transactions in which he is currently engaged, as well as the benefits from future transactions. Networks of civic engagement, in the language of game theory, increase the iteration and interconnectedness of games.[59]
- Networks of civic engagement foster robust norms of reciprocity. Compatriots who interact in many social contexts "are apt to develop strong norms of acceptable behavior and to convey their mutual expectations to one

an- other in many reinforcing encounters." These norms are reinforced by "the network of relationships that depend on the establishment of a reputation for keeping promises and accepting the norms of the local community regarding behavior."[60]

- Networks of civic engagement facilitate communication and improve the flow of information about the trustworthiness of individuals. Networks of civic engagement allow reputations to be transmitted and refined.[61] As we have seen, trust and cooperation depend on reliable information about the past behavior and present interests of potential partners, while uncertainty reinforces dilemmas of collective action. Thus, other things being equal, the greater the communication (both direct and indirect) among participants, the greater their mutual trust and the easier they will find it to cooperate.[62]
- Networks of civic engagement embody past success at collaboration, which can serve as a culturally-defined template for future collaboration. "The cultural filter provides continuity so that the informal solution to ex- change problems in the past carries over into the present and makes those informal constraints important sources of continuity in long-run social change."[63]

As we observed in Chapter 5, the civic traditions of northern Italy pro- vide a historical repertoire of forms of collaboration that, having proved their worth in the past, are available to citizens for addressing new problems of collective action. Mutual aid societies were built on the razed foundations of the old guilds, and cooperatives and mass political parties then drew on the experience of the mutual aid societies. The contemporary Italian environmental movement draws on these earlier precedents. Conversely, where no prior example of successful civic collaboration exists, it is more difficult to overcome barriers of suspicion and shirking. Faced with new problems requiring collective resolution, men and women everywhere look to their past for solutions. Citizens of civic com- munities find examples of successful horizontal relationships in their history, whereas those in less civic regions find, at best, examples of vertical supplication.

A vertical network, no matter how dense and no matter how important to its participants, cannot sustain social trust and cooperation. Vertical flows of information are often less reliable than horizontal flows, in part because the subordinate husbands information as a hedge against exploitation. More important, sanctions that support norms of reciprocity against the threat of opportunism are less likely to be imposed upwards and less likely to be acceded to, if imposed.[64] Only a bold or foolhardy subordinate, lacking ties of solidarity with peers, would seek to punish a superior.

Patron-client relations, for example, involve interpersonal exchange and reciprocal obli-

gations, but the exchange is vertical and the obligations asymmetric. Pitt-Rivers calls clientelism "lopsided friendship."[65] Furthermore, the vertical bonds of clientelism "seem to undermine the horizontal group organisation and solidarity of clients and patrons alike—but especially of the clients."[66] Two clients of the same patron, lacking direct ties, hold nothing hostage to one another. They have nothing to stake against mutual defection and nothing to fear from mutual alienation. They have no occasion to develop a norm of generalized reciprocity and no history of mutual collaboration to draw on. In the vertical patron-client relationship, characterized by dependence instead of mutuality, opportunism is more likely on the part of both patron (exploitation) and client (shirking). The fact that vertical networks are less helpful than horizontal networks in solving dilemmas of collective action may be one reason why capitalism turned out to be more efficient than feudalism in the eighteenth century, and why democracy has proven more effective than autocracy in the twentieth century.

Kinship ties have a special role in the resolution of dilemmas of collective action. In some respects bonds of blood are comparable to horizontal ties of civic engagement, but family is more nearly universal. It is no accident that family firms and close-knit ethnic minorities (Jews in Europe, overseas Chinese in Asia, and so on) have been important in the early stages of the commercial revolution. However, networks of civic engagement are more likely to encompass broad segments of society and thus undergird collaboration at the community level. Ironically, as Granovetter has pointed out, "strong" interpersonal ties (like kinship and intimate friendship) are less important than "weak ties" (like acquaintanceship and shared membership in secondary associations) in sustaining community cohesion and collective action. "Weak ties are more likely to link members of *different* small groups than are strong ones, which tend to be concentrated within particular groups."[67] Dense but segregated horizontal networks sustain cooperation *within* each group, but networks of civic engagement that cut across social cleavages nourish wider cooperation. This is another reason why networks of civic engagement are such an important part of a community's stock of social capital.

If horizontal networks of civic engagement help participants solve di- lemmas of collective action, then the more horizontally structured an organization, the more it should foster institutional success in the broader community. Membership in horizontally ordered groups (like sports clubs, cooperatives, mutual aid societies, cultural associations, and voluntary unions) should be positively associated with good government. Since the organizational realities of political parties vary from party to party and region to region (vertical in some

places, horizontal in others), we should expect party membership as such to be unrelated to good government. Membership rates in hierarchically ordered organizations (like the Mafia or the institutional Catholic Church) should be negatively associated with good government; in Italy, at least, the most devout church-goers are the least civic-minded.[68] All these expectations are consistent with the evidence of this study, as we saw in Chapters 4 and 5.[69] Good government in Italy is a by-product of singing groups and soccer clubs, not prayer.

This interpretation of the beneficial effects of civic networks is in some respects contrary to other theories of political and economic development. In *The Rise and Decline of Nations*, Mancur Olson, building on his own seminal explication of the logic of collective action, argues that small interest groups have no incentive to work toward the common good of society and every incentive to engage in costly and inefficient "rent- seeking"—lobbying for tax breaks, colluding to restrain competition, and so on.[70] Worse yet, in the absence of invasion or revolutionary change, the thicket of special interest groups in any society grows ever denser, choking off innovation and dampening economic growth. More and stronger groups mean less growth. Strong society, weak economy.

Just as Olson laments the economic effects of associationism, some students of political development argue that a strong, well organized, and exuberant society impedes the effectiveness of government. Joel Migdal, for example, has recently argued:

> *social structure, particularly the existence of numerous other social organizations that exercise effective social control, has a decisive [negative] effect on the likelihood of the state's greatly expanding its capabilities ... The major struggles in many societies, especially those with fairly new states ... are over whether the state will be able to displace other organizations in society that make rules against the wishes and goals of state leaders.*[71]

In short, more and stronger groups mean feeble government. Strong society, weak state. The evidence and the theory of our study contradict both these theses. Historically, we argued in Chapter 5, norms and networks of civic engagement have fostered economic growth, not inhibited it. This effect continues today. Over the two decades since the birth of the regional governments, civic regions have grown faster than regions with fewer associations and more hierarchy, *controlling for their level of development in 1970*. Of two regions equally advanced economically in 1970, the one with a denser network of civic engagement grew significantly faster in the ensuing years.[72] Similarly, as we saw in Chapter 4, civic associations are powerfully associated with effective public institutions. The theory sketched in this chapter helps explain why social capital, as embodied in horizontal networks of civic engagement, bolsters the performance of the

polity and the economy, rather than the reverse: Strong society, strong economy; strong society, strong state.

History and institutional performance: two social equilibria

In all societies, to summarize our argument so far, dilemmas of collective action hamper attempts to cooperate for mutual benefit, whether in poli- tics or in economics. Third-party enforcement is an inadequate solution to this problem. Voluntary cooperation (like rotating credit associations) de- pends on social capital. Norms of generalized reciprocity and networks of civic engagement encourage social trust and cooperation because they reduce incentives to defect, reduce uncertainty, and provide models for future cooperation. Trust itself is an emergent property of the social system, as much as a personal attribute. Individuals are able to be trusting (and not merely gullible) because of the social norms and networks within which their actions are embedded.[73]

Stocks of social capital, such as trust, norms, and networks, tend to be self-reinforcing and cumulative. Virtuous circles result in social equilibria with high levels of cooperation, trust, reciprocity, civic engagement, and collective well-being. These traits define the civic community. Conversely, the absence of these traits in the *un*civic community is also self- reinforcing. Defection, distrust, shirking, exploitation, isolation, dis- order, and stagnation intensify one another in a suffocating miasma of vicious circles. This argument suggests that there may be at least two broad equilibria toward which all societies that face problems of collective action (that is, *all* societies) tend to evolve and which, once attained, tend to be self-reinforcing.

The strategy of "never cooperate" is a stable equilibrium, for reasons that are well explicated in standard accounts of the prisoner's dilemma.[74] Once trapped in this situation, no matter how exploitative and backward, it is irrational for any individual to seek a more collaborative alternative, except perhaps within the immediate family. The "amoral familism" that Banfield observed in the Mezzogiorno is, in fact, not irrational, but the only rational strategy for survival in this social context.[75] Actors in this social equilibrium may well realize that they are worse off than they would be in a more cooperative equilibrium, but getting to that happier equilibrium is beyond the power of any individual.

In this setting, we should expect the Hobbesian, hierarchical solution to dilemmas of collective action—coercion, exploitation, and dependence—to predominate. This oppressive state of affairs is clearly inferior to a cooperative outcome, for it dooms the society to self-perpetuating backwardness. Nevertheless, it is preferable to a purely anarchic "state of nature," as has also been clear to southern

Italians from medieval to modern times. This Hobbesian outcome has at least the virtue that it is attain- able by individuals who are unable to trust their neighbors. Minimal security, no matter how exploitative and inefficient, is not a contemptible objective for the powerless.

The difficulty of solving dilemmas of collective action in this Hobbesian equilibrium means that society is worse off than in a cooperative out- come. This shortfall is probably even greater in a complex industrial or postindustrial context, where impersonal cooperation is essential, than a simple agricultural society. As Douglass North, an astute theorist of eco- nomic history, has observed, "the returns on opportunism, cheating, and shirking rise in complex societies."[76] Thus, the importance of social capital (to inhibit opportunism, cheating, and shirking) increases as economic development proceeds. This may help explain why the gap between the civic North and the *un*civic South has widened over the last century.

Authoritarian government, patron-clientelism, extralegal "enforcers," and the like represent a second-best, "default" solution: Through them, individuals can find some refuge from the war of all against all, without pursuing the impossible dream of cooperation. Force and family provide a primitive substitute for the civic community. This equilibrium has been the tragic fate of southern Italy for a millennium.

Given an adequate stock of social capital, however, a happier equilibrium is also attainable. Assuming that prisoner's dilemmas are iterated or interconnected (as they are in a civic community), "brave reciprocity" is also a stable equilibrium strategy, as the game theorist Robert Sugden has recently shown: "Cooperate with people who cooperate with you (or who cooperate with people like you), and don't be the first to defect." Sugden shows, specifically, that in what he calls "the mutual-aid game" (a formalization of the implicit bargaining that underlies mutual aid societies, cooperatives, rotating credit associations, Hume's game of the two farmers, and so on) cooperation can be sustained indefinitely. To be sure, even in an indefinitely repeated mutual-aid game, "always defect" is *also* a stable equilibrium, but if a society can somehow move toward the co- operative solution, it will be self-reinforcing.[77] In a society characterized by dense networks of civic engagement, where most people abide by civic norms, it is easier to spot and punish the occasional "bad apple," so that defection is riskier and less tempting.

Sugden's analysis leads to the conclusion that both "always defect" and "reciprocate help" are contingent conventions—that is, rules that have evolved in particular communities and, having so evolved, are stable, but that might have evolved otherwise. In other words, reciprocity/trust and dependence/exploitation can each hold society together, though at quite different levels of efficiency and institutional performance. Once in either of these two set-

tings, rational actors have an incentive to act consistently with its rules. History determines which of these two stable outcomes characterizes any given society.

Historical turning points thus can have extremely long-lived consequences. As the "new institutionalists" have emphasized, institutions– and we would add, the social settings that condition their operation– evolve through history, but they do not reliably reach unique and efficient equilibria.[78] History is not always efficient, in the sense of weeding out social practices that impede progress and encourage collective irrationality. Nor is this inertia somehow attributable to individual irrationality. On the contrary, individuals responding rationally to the social context bequeathed to them by history reinforce the social pathologies.

Recent theorists of economic history have dubbed this feature of social systems "path dependence": where you can get to depends on where you're coming from, and some destinations you simply cannot get to from here.[79] Path dependence can produce durable differences in performance between two societies, even when the formal institutions, resources, relative prices, and individual preferences in the two are similar. The implications of this point for economic (and political) development are profound: "If the process by which we arrive at today's institutions is relevant and constrains future choices, then not only does history matter but persistent poor performance and long-run divergent patterns of development stem from a common source."[80]

Douglass North has illustrated this point by tracing the post-colonial experiences of North and South America to their respective colonial legacies.[81] After independence, both the United States and the Latin republics shared constitutional forms, abundant resources, and similar international opportunities; but North Americans benefited from their decentralized, parliamentary English patrimony, whereas Latin Americans were cursed with centralized authoritarianism, familism, and clientelism that they inherited from late medieval Spain. In our language, the North Americans inherited civic traditions, whereas the Latin Americans were bequeathed traditions of vertical dependence and exploitation. The point is not that the preferences or predilections of individual North and South Americans differed, but that historically derived social contexts presented them with a different set of opportunities and incentives. The parallel between this North-South contrast and our Italian case is striking.[82]

Using the term "institution" in a broad sense to mean "the rules of the game in a society," North points out that institutional patterns are self- reinforcing, even when they are socially inefficient.[83] First, it is almost always easier for an individual agent to adapt to the existing rules of the game than to seek to change them. Indeed, those rules tend to induce the rise of organizations and groups

with a stake in their inefficiencies. Second, once development has been set on a particular course, organizational learning, cultural habits, and mental models of the social world reinforce that trajectory. Cooperation or shirking and exploitation become in- grained. Informal norms and culture change more slowly than formal rules, and tend to remold those formal rules, so that the external imposition of a common set of formal rules will lead to widely divergent out- comes. All of these hypotheses are consistent with the deep continuities traced in Chapter 5.

Each chapter in this book has begun with one question and ended with another. Chapter 2 began with "How did the new regional institutions affect the practice of politics?" and ended with "How successful was each institution at governing?" Chapter 3 answered that question, leading us naturally to ask "Why were some so much more successful than others?" Chapter 4 traced differences in performance to differences in civic engagement, which in turn raised the question, "Where did those differences in civic-ness come from?" Chapter 5 traced those differences to distinctive traditions that have endured for nearly a thousand years, posing the puzzle, "How could such differences have proved so stable?" Chapter 6 has explicated the vicious and virtuous circles that have led to contrasting, path-dependent social equilibria.

This explanation, however persuasive, poses starkly yet another question: "Why did the North and South get started on such divergent paths in the eleventh century?" The hierarchical Norman regime in the South is perhaps readily explained as the consequence of conquest by an unusually effective force of foreign mercenaries. More problematical and potentially more interesting are the origins of the communal republics. How did the inhabitants of north-central Italy first come to seek collaborative solutions to their Hobbesian dilemmas? The response to that question must await further research, not least because historians report that the answer seems lost in the mists of the Dark Ages.[84] Our interpretation, however, highlights the unique importance of trying to pierce those mists.

Social scientists have long debated what causes what—culture or structure. In the context of our argument this debate concerns the complicated causal nexus among the cultural norms and attitudes and the social structures and behavioral patterns that make up the civic community. Quite apart from the ambiguity of "culture" and "structure," however, this debate is somewhat misplaced. Most dispassionate commentators recognize that attitudes and practices constitute a mutually reinforcing equilibrium.[85] Social trust, norms of reciprocity, networks of civic engagement, and successful cooperation are mutually reinforcing. Effective collaborative institutions require interpersonal skills and trust, but those skills and that trust

are also inculcated and reinforced by organized collaboration. Norms and networks of civic engagement contribute to economic prosperity and are in turn reinforced by that prosperity.

Linear causal questions must not crowd out equilibrium analysis. In this context, the culture-vs.-structure, chicken-and-egg debate is ultimately fruitless. More important is to understand how history smooths some paths and closes others off. Douglass North summarizes the challenges ahead:

Path dependence means that history matters. We cannot understand today's choices (and define them in the modeling of economic performance) without tracing the incremental evolution of institutions. But we are just beginning the serious task of exploring the implications of path dependence ... Informal constraints matter. We need to know much more about culturally derived norms of behavior and how they interact with formal rules to get better answers to such issues. We are just beginning the serious study of institutions.[86]

Lessons from the Italian regional experiment

The twentieth century is ending, as it began, with high aspirations for extending the benefits of democratic self-government to ever larger numbers of men and women.[87] What factors will affect whether these hopes will be realized? Our study has explored both the power of institutional reform as a strategy for political change and the constraints on institutional performance posed by the social context. Twenty years after the establishment of regional government in Italy, what have we learned from this experiment in building new institutions of democracy?

For at least ten centuries, the North and the South have followed contrasting approaches to the dilemmas of collective action that afflict all societies. In the North, norms of reciprocity and networks of civic engagement have been embodied in tower societies, guilds, mutual aid societies, cooperatives, unions, and even soccer clubs and literary societies. These horizontal civic bonds have undergirded levels of economic and institutional performance generally much higher than in the South, where social and political relations have been vertically structured. Although we are accustomed to thinking of the state and the market as alternative mechanisms for solving social problems, this history suggests that *both* states *and* markets operate more efficiently in civic settings.

This civic equilibrium has shown remarkable stability, as we saw in Chapter 5, although its effects have been disrupted from time to time by exogenous forces like pestilence, war, and world trade shifts. The contrasting, Hobbesian equilibrium in the South has been even more stable, though less fruitful. Mutual distrust and defection, vertical dependence and exploitation, isolation and disorder, criminality and backwardness have reinforced one another in the interminable vicious circles traced in this chapter and the previous one. People in Bologna and Bari, in Florence and Palermo, have

followed contrasting logics of communal life for a millennium or more.

When the regional reform was introduced in 1970, therefore, the new institutions were implanted in very different social contexts. As we learned in Chapter 4, civic regions were characterized by a dense network of local associations, by active engagement in community affairs, by egalitarian patterns of politics, by trust and law-abidingness. In less civic regions, political and social participation was organized vertically, not horizontally. Mutual suspicion and corruption were regarded as normal. Involvement in civic associations was scanty. Lawlessness was expected. People in these communities felt powerless and exploited. They were right.

These contrasting social contexts plainly affected how the new institutions worked. As we saw in Chapter 3, objective measures of effective- ness and subjective measures of citizen satisfaction concur in ranking some regional governments consistently more successful than others. Virtually without exception, the more civic the context, the better the government. In the late twentieth century, as in the early twelfth century, collective institutions work better in the civic community. By the 1980s, the North has also attained great advantages in physical and human capital, but those advantages are accentuated and in part explained by its long-standing edge in social capital.

This is one lesson gleaned from our research: *Social context and history profoundly condition the effectiveness of institutions*. Where the regional soil is fertile, the regions draw sustenance from regional traditions, but where the soil is poor, the new institutions are stunted. Effective and responsive institutions depend, in the language of civic humanism, on republican virtues and practices. Tocqueville was right: Democratic government is strengthened, not weakened, when it faces a vigorous civil society.

On the demand side, citizens in civic communities expect better government and (in part through their own efforts), they get it. They demand more effective public service, and they are prepared to act collectively to achieve their shared goals. Their counterparts in less civic regions more commonly assume the role of alienated and cynical supplicants.

On the supply side, the performance of representative government is facilitated by the social infrastructure of civic communities and by the democratic values of both officials and citizens. Most fundamental to the civic community is the social ability to collaborate for shared interests. Generalized reciprocity (not "I'll do this for you, because you are more powerful than I," nor even "I'll do this for you now, if you do that for me now," but "I'll do this for you now, knowing that somewhere down the road you'll do something for me") generates high social capital and under- pins collaboration.

The harmonies of a choral society illustrate

how voluntary collaboration can create value that no individual, no matter how wealthy, no matter how wily, could produce alone. In the civic community associations proliferate, memberships overlap, and participation spills into multiple arenas of community life. The social contract that sustains such collab- oration in the civic community is not legal but moral. The sanction for violating it is not penal, but exclusion from the network of solidarity and cooperation. Norms and expectations play an important role. As Thompson, Ellis, and Wildavsky put it, "Ways of life are made viable by classifying certain behaviors as worthy of praise and others as undesirable, or even unthinkable."[88] A conception of one's role and obligations as a citizen, coupled with a commitment to political equality, is the cultural cement of the civic community.

Where norms and networks of civic engagement are lacking, the out- look for collective action appears bleak. The fate of the Mezzogiorno is an object lesson for the Third World today and the former Communist lands of Eurasia tomorrow, moving uncertainly toward self-government. The "always defect" social equilibrium may represent the future of much of the world where social capital is limited or nonexistent. For political stability, for government effectiveness, and even for economic progress social capital may be even more important than physical or human capital. Many of the formerly Communist societies had weak civic traditions be- fore the advent of Communism, and totalitarian rule abused even that limited stock of social capital. Without norms of reciprocity and networks of civic engagement, the Hobbesian outcome of the Mezzogiorno– amoral familism, clientelism, lawlessness, ineffective government, and economic stagnation–seems likelier than successful democratization and economic development. Palermo may represent the future of Moscow.

The civic community has deep historical roots. This is a depressing observation for those who view institutional reform as a strategy for political change. The president of Basilicata cannot move his government to Emilia, and the prime minister of Azerbaijan cannot move his country to the Baltic. "A theory of change that gives priority to ethos can have unfortunate consequences ... It may lead to minimizing efforts at change because people are believed to be hopelessly enmeshed in an ethos."[89] More than one Italian regionalist told us privately that publicity about our results might unintentionally undermine the regional reform movement. One able reformist regional president in an uncivic region exclaimed when he heard our conclusions: 'This is a counsel of despair! You're telling me that nothing I can do will improve our prospects for success. The fate of the reform was sealed centuries ago."[90] The full results of the regional reform, however, are far from an invitation to quietism. On the contrary, a second lesson of the regional

experiment is (as Chapter 2 demonstrates) that *changing formal institutions can change political practice*. The reform had measurable and mostly beneficial consequences for regional political life. As institutionalists would predict, institutional changes were (gradually) reflected in changing identities, changing values, changing power, and changing strategies. These trends transpired in the South no less than the North. In both South and North, the new institution nurtured a more moderate, pragmatic, tolerant elite political culture. In both South and North, the reform altered old patterns of power and produced more genuine subnational autonomy than unified Italy had ever known. In both South and North, the reform itself generated pressures, both inside and outside the government, in support of further decentralization. In both South and North, the regional government is generally regarded by community leaders and ordinary voters as an improvement over the institutions it replaced—certainly more accessible and probably more effective. The regional reform allowed social learning, "learning by doing."[91] Formal change induced informal change and became self-sustaining.

The new institution has not yet lived up to the highest expectations of its optimistic advocates. Factionalism and gridlock, inefficiency and simple incompetence, still plague many regions. This is especially so in the South, which was much less well positioned than the North to take advantage of the new powers. Both North and South have made progress in the last twenty years, but compared to the North, the southern regions are no better off today than they were in 1970. Compared to where the South would be today without the regional reform, however, the South is much better off. That is the view of most southerners.

Has the reform also begun to reverse the vicious uncivic circles that have trapped the Mezzogiorno in backwardness for a millennium? We cannot say, for the final lesson from this research is that *most institutional history moves slowly*. Where institution building (and not mere constitution writing) is concerned, time is measured in decades. This was true of the German Länder, it has been true of the Italian regions and of the communal republics before them, and it will be true of the ex-Communist states of Eurasia, even in the most optimistic scenarios.

History probably moves even more slowly when erecting norms of reciprocity and networks of civic engagement, although we lack the bench- marks to be sure. For convenience's sake, we might date the founding of the communal republics and the Norman kingdom, and thus the start of Italy's civic split between North and South, in (say) the year 1100. But it seems highly unlikely that surveys of nobles, peasants, and townspeople in 1120 would have detected the initial stages of the North-South division.

Two decades are time enough to detect the impact of institutional reform on political behavior, but not to trace its effects on deeper patterns of culture and social structure.

Those concerned with democracy and development in the South should be building a more civic community, but they should lift their sights be- yond instant results. We agree with the prescription of the Italian eco- nomic historian Vera Zamagni, who urges local transformation of local structures rather than reliance upon national initiatives:

It is a dangerous illusion to believe that the Mezzogiorno can be changed from outside despite its existing political-economic-social structure ... Beyond any doubt, the temporal perspective required for such a political and cultural revolution is long. But it does not seem to us that the path taken so far, with the results it has produced, has been any shorter.[92]

Building social capital will not be easy, but it is the key to making democracy work.

Notes

[1] If proof were needed, our own surveys found bitter dissatisfaction with public life and private prospects in these regions. The notion sometimes expressed by outsiders that southerners enjoy their backward state—that they prefer the kind of public life they have—is contrary not merely to common sense, but also to empirical evidence.

[2] Jeff Frieden, Peter Hall, and Ken Shepsle deserve credit for posing the questions that stimulated this chapter, but bear no responsibility for the results.

[3] David Hume, (1740), Book 3, Part 2, Section 5, as quoted in Robert Sug- den, *The Economics of Rights, Co-operation and Welfare* (Oxford: Basil Black- well, 1986), p. 106.

[4] Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 6. For useful introductions to the burgeoning formal literature on dilemmas of collective action, see Ostrom, as well as Robert H. Bates, "Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism," *Politics and Society* 16 (1988): 387-401.

[5] Diego Gambetta, "Can We Trust Trust?" in *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations,* ed. Diego Gambetta (Oxford: Blackwell, 1988), p. 216 (emphasis in original).

[6] Pietr Kropotkin, *Mutual Aid: A Factor of Evolution* (London: Heinemann, 1902), p. xv.

[7] Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 58.

[8] Gambetta, "Can We Trust Trust?" p. 221.

[9] North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* p. 59.

[10] Bates, "Contra Contractarianism," p. 395.

[11] Robert Sugden, *Economics of Rights, Co-operation and Welfare,* p. 105 (emphasis in original). Sugden is here discussing an anonymously iterated pris- oner's dilemma, but the same point applies to a one-round prisoner's dilemma.

[12] Gambetta, "Can We Trust Trust?" p. 217, note 6.

[13] D. Fudenberg and E. Maskin, "A folk-theorem in repeated games with discounting and with incomplete information," *Econometrica* 54 (1986): 533- 554; strictly speaking, the folk theorem holds that "always defect" is not a unique equilibrium in the repeat-play prisoner's dilemma, as it is in one-round games. See also Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic

Books, 1984) and Michael Taylor, *Anarchy and Cooperation* (London: Wiley, 1976).

[14] North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* p. 12.

[15] Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (New York: Free Press, 1975) and Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: Free Press, 1985).

[16] Ostrom, *Governing the Commons.*

[17] Bates, "Contra Contractarianism."

[18] Stephen Cornell and Joseph P. Kalt, "Culture and Institutions as Public Goods: American Indian Economic Development as a Problem of Collective Action," in *Property Rights, Constitutions, and Indian Economics,* ed. Terry L. Anderson (University of Nebraska Press, 1990), p. 33, citing James Buchanan, "Before Public Choice," in *Explorations in the Theory of Anarchy,* ed. Gordon Tullock (Blacksburg, Virginia: Center for the Study of Political Choice, Virginia Polytechnic Institute, 1972); Jack Hirshleifer, "Comment on Peltzman," *Journal of Law and Economics* 19 (1976): 241-244; and Douglass C. North, "Ideology and Political/Economic Institutions," *Cato Journal* 8 (Spring/Summer 1988): 15-28.

[19] Bates, "Contra Contractarianism," p. 398. See also Robert H. Bates, "Social Dilemmas and Rational Individuals: An Essay on the New Institutionalism" (Duke University, unpublished manuscript, 1992).

[20] On the concept of social capital, see James S. Coleman, *Foundations of Social Theory* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990), pp. 300- 321, who credits Glenn Loury with introducing the concept. See Glenn Loury, "A Dynamic Theory of Racial Income Differences," in *Women, Minorities, and Employment Discrimination,* eds. P.A. Wallace and A. Le Mund (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977), and Glenn Loury, "Why Should We Care about Group Inequality?" *Social Philosophy and Policy* 5 (1987): 249-271. For practical ap- plications of the concept of social capital, see also Elinor Ostrom, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems* (San Francisco: Institute for Con- temporary Studies Press, 1992). For a related discussion, see Robert H. Bates, "Institutions as Investments," Duke University Program in Political Economy, Papers in Political Economy, Working Paper 133 (December 1990). The argument that social capital facilitates cooperation in domestic society is parallel in important respects to the thesis of Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), that international regimes facilitate cooperation in the world politi- cal economy.

[21] Coleman, *Foundations,* p. 302, p. 304, p. 307.

[22] Shirley Ardener, "The Comparative Study of Rotating Credit Associations," *Journal of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland* 94(1964): 201.

[23] See Ardener, "Comparative Study of Rotating Credit Associations"; Clif- ford Geertz, "The Rotating Credit Association: A 'Middle Rung' in Development," *Economic Development and Cultural Change* 10 (April 1962): 241-263; and Carlos G. Vélez-Ibañez, *Bonds of Mutual Trust: The Cultural Systems of Rotating Credit Associations among Urban Mexicans and Chicanos* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1983). Timothy Besley, Stephen Coate, and Glenn Loury, "The Economics of Rotating Savings and Credit Associations," *American Economic Review,* forthcoming 1992, model rotating credit associations formally.

[24] Vélez-Ibañez, *Bonds of Trust,* reports a rotating credit association among prisoners in a Mexican jail, to provide marijuana, although we know of no evidence that this is the origin of the term "pot."

[25] Geertz, "The Rotating Credit Association," p. 244.

[26] Ardener, "Comparative Study of Rotating Credit Associations," p. 216.

[27] Ibid. On the importance of reputation in rotating credit associations, see Michael Hechter, *Principles of Group Solidarity* (Berkeley: University of California Press, 1987), pp. 109-111.

[28] Vélez-Ibañez, *Bonds of Mutual Trust,* p. 33. On trust, intermediaries, and networks, see Coleman, *Foundations of Social Theory,* Chapter 8.

[29] Besley, Coate, and Loury, "Economics of Rotating Savings and Credit Associations."

[30] In fact, their lack of feasible alternatives itself may increase their credibility as participants in the rotating credit society. We are indebted to Glenn Loury for this observation.

[31] Ostrom, *Governing the Commons,* pp. 183-184.

[32] Geertz, "The Rotating Credit Association," p. 243, p. 251.

[33] Ostrom, *Governing the Commons,* p. 190

[34] A. O. Hirschman, "Against Parsimony: Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse," *American Economic Review* Proceedings 74 (1984): 93, as cited in Partha Dasgupta, "Trust as a Commodity," in *Trust,* ed. Gambetta, p. 56.

[35] See the account of the "live and let live" norm in trench warfare in Axelrod, *Evolution of Cooperation,* p. 85.
[36] Gambetta, "Can We Trust Trust?" p. 234 (emphasis in original).
[37] "The more extensively persons call on one another for aid, the greater will be the quantity of social capital generated ... Social relationships die out if not maintained; expectations and obligations wither over time; and norms depend on regular communication." Coleman, *Foundations of Social Theory,* p. 321.
[38] Coleman, *Foundations of Social Theory,* p. 315. See also Ostrom, *Crafting Institutions,* p. 38: "Social capital is not automatically or spontaneously produced." Robert E. Lucas, Jr., "On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary Economics* 22 (1988): 3-42, emphasizes the "external" (or public good) features of human capital. Hechter, *Principles of Group Solidarity,* distinguishes between "public goods" (which are characterized by jointness of supply and nonexcludability) and "collective goods" (which may be to some degree excludable). At least initially, some kinds of social capital may be characterized by excludability; medieval Italian tower societies, for example, did not defend nonmembers. However, as Hechter points out (p. 123 *et passim),* from informal groups that arise initially to produce collective goods may emerge for- mal groups that produce genuine public goods: Eventually, the civic order fostered by tower societies and the communes they spawned was enjoyed even by non- members.
[39] See Coleman, *Foundations of Social Theory,* p. 317, and Dasgupta, "Trust as a Commodity," p. 64.
[40] Coleman, *Foundations of Social Theory,* pp. 317-318.
[41] Kenneth J. Arrow, "Gifts and Exchanges," *Philosophy and Public Affairs* 1 (Summer 1972): 357.
[42] Anthony Pagden, "The Destruction of Trust and its Economic Consequences in the Case of Eighteenth-century Naples," in *Trust,* ed. Gambetta, pp. 136-138, citing Antonio Genovesi, *Lezioni di economia civile* (1803).
[43] Mark H. Lazerson, "Organizational Growth of Small Firms: An Outcome of Markets and Hierarchies?" American Sociological Review 53 (June 1988): 330- 342, reports that personal trust among managers and between workers and management is essential to the high productivity of small firms in Emilia-Romagna.
[44] Dasgupta, "Trust as a Commodity," pp. 50-51 (emphasis in original).
[45] Bernard Williams, "Formal Structures and Social Reality," in *Trust,* ed. Gambetta, p. 8, p. 12. Glenn Loury has pointed out to us that reliance on per- sonal trust presumes that individuals differ in their trustworthiness, whereas social trust presumes that the structure of the situation is more important than personal character.
[46] Compare James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: Free Press, 1989), p. 27.
[47] Coleman, *Foundations of Social Theory,* p. 251.
[48] March and Olsen, *Rediscovering Institutions,* p. 27; Robert Axelrod, "An Evolutionary Approach to Norms," *American Political Science Review* 80 (December 1986): 1095-1111.
[49] North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* pp. 36-45. See also Kenneth Arrow, *The Limits of Organization* (New York: Norton, 1974), p. 26; and George Akerlof, "Loyalty Filters," *American Economic Review* 73 (1983): 54–63, as cited in Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *American Journal of Sociology* 91 (November 1985): 489.
[50] Marshall Sahlins, *Stone Age Economics* (Chicago: Aldine-Atherton, 1972) uses "balanced" and "generalized;" Robert O. Keohane, "Reciprocity in International Relations," *International Organization* 40 (1986): 1-27, draws a closely related distinction between "specific" and "generalized" reciprocity. It is important to distinguish the *strategy* of reciprocity (tit-for-tat) from the *norm* of reciprocity, although the two are sometimes empirically related. Our interest here is primarily the norm. See also Axelrod, *Evolution of Cooperation* and "An Evolutionary Approach to Norms."
[51] As cited in Alvin W. Gouldner, "The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement," *American Sociological Review 25* (April 1960): 161.
[52] Ostrom, *Governing the Commons,* p. 200, p. 211. Ostrom (p. 38) is skeptical, however, about explanations in which norms are treated as unobservable, "in-the-mind" variables.
[53] Michael Taylor, *Community, Anarchy and Liberty* (New York: Cambridge University Press, 1982), pp. 28-29 (emphasis in original). See also Gouldner, "The Norm of Reciprocity," p. 173.
[54] Keohane, "Reciprocity in International Relations," p. 21.
[55] Granovetter, "Economic Action and Social Structure." He distinguishes his "embeddedness" approach from both an "oversocialized" conception of human action, in which action is wholly determined by roles and norms, and an "undersocialized" conception (more common in

simple game theory), in which atomized actors are unconstrained by social relations. On networks and trust as capital assets that undergird social exchange, see also Albert Breton and Ronald Wintrobe, *The Logic of Bureaucratic Conduct,* (New York: Cambridge University Press, 1982), pp. 61-88.

[56] Granovetter, "Economic Action and Social Structure," pp. 490-491.

[57] See Robert Michels' study of the German Social Democratic party, *Politi- cal Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern De- mocracy* (New York: Dover, 1959).

[58] This distinction and its broader consequences were emphasized, of course, by Max Weber. "To Weber, a religion that is congregational is organized in small, self-managed groups of believers... Congregational forms of organization underscore the equality of believers, drawing all into participation and encouraging equal access to religious knowledge through a common reliance on the Bible." Daniel H. Levine, "Religion, the Poor, and Politics in Latin America Today," in *Religion and Political Conflict in Latin America,* ed. Daniel H. Levine (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1986), p. 15.

[59] On interconnectedness—the same players playing several parallel games simultaneously—as distinct from iteration—the same players repeating the same game sequentially—see James K. Sebenius, "Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties," *International Organization* 37 (Spring 1983): 281-316; and James Alt and Barry Eichengreen, "Parallel and Overlapping Games: Theory and an Application to the European Natural Gas Trade," *Economics and Politics* 1 (1989): 119-144. On the effects of "multiplex" interpersonal relations (ties that encompass more than one sphere of activity) in easing dilemmas of collective action, see the excellent paper by Michael Taylor and Sara Singleton, "The Communal Resource: Transaction Costs and the Solution of Collective Action Problems" (University of Washington, unpub. ms., 1992).

[60] Ostrom, *Governing the Commons,* p. 206.

[61] On trust, networks, and information, see Coleman, *Foundations of Social Theory,* chapter 8.

[62] David Knoke, *Political Networks: The Structural Perspective* (New York: Cambridge University Press, 1990), pp. 68-69.

[63] North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* p. 37. For an analogous argument that "culture provides a repertoire of capacities from which varying strategies of action may be constructed," see Ann Swidler, "Culture in Action: Symbols and Strategies," *American Sociological Review* 51 (1986): 273-286, quotation at p. 284.

[64] Compare Coleman, *Foundations of Social Theory,* pp. 286-287.

[65] Julian Pitt-Rivers, *The People of the Sierra* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1954), p. 40.

[66] S. N. Eisenstadt and L. Roniger, *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society* (New York: Cambridge University Press, 1984), pp. 48-49.

[67] Mark S. Granovetter, "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology* 78 (1973): 1360-1380, quotation at p. 1376 (emphasis in original).

[68] In other historical or social settings, engagement in Catholic groups may have more civic implications, depending on the social and organizational realities in those contexts. On the contrast in Latin America between the hierarchical vision of the "institutional Church" and the communal, egalitarian vision of the "popular Church," see Daniel H. Levine, *Religion and Politics in Latin America: The Catholic Church in Venezuela and Colombia* (Princeton: Princeton University Press, 1981), and the case studies *in Religion and Political Conflict in Latin America,* ed. Levine. In Italy, our theory suggests, membership in the more egalitarian lay groups within the Church (the *comunità di base*) should be *positively* correlated with civic-ness and with institutional performance, but we have found no relevant data to test this hypothesis.

[69] Lacking micro-level information on status and power within secondary associations in various parts of Italy, we are forced to assume that across all regions social ties within, say, soccer clubs are equally horizontal and thus equally effective as social capital. In fact, we suspect that soccer clubs and other voluntary associations are socially more hierarchical in the less civic, less successful areas; for evidence on precisely this point, see Caroline White, *Patrons and Partisans: A Study of Politics in Two Southern Italian Comuni* (New York: Cambridge University Press, 1980), pp. 63-67 and pp. 141-145. If this is so, then the actual link between horizontal networks and institutional success is probably *even stronger* than our data show.

[70] Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven: Yale University Press, 1982).

[71] Joel S. Migdal, "Strong States, Weak States: Power and Accommodation," in *Understanding Political Development,* eds. Myron Weiner and Samuel P. Huntington (Boston: Little, Brown, 1987), pp. 391-434, quotation at pp. 397-398. Earlier students of political development also argued that social mobilization and mass political participation reduce the stability and effectiveness of govern- mental institutions. The best-known exposition of this view (though not the most extreme) was Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968). For a useful overview of recent work, see Joan M. Nelson, "Political Participation," in *Understanding Political Development,* eds. Weiner and Huntington, pp. 103-159, esp. pp. 114–115. Clarifying the difference between this theory and ours will require greater attention to the distinction between horizontal and vertical networks.

[72] Regressing gross regional product per capita (GRP) in 1987 jointly on GRP in 1970 and civic community in the 1970s, for 1970 GRP *beta* = .64, p = .0001, while for civic-ness *beta* = .35, p = .017 (adj. R2 = .92). The data are too frail to rule out alternative theories, but the facts are clear: Regions that were rich in 1970 were still rich in 1987, but in the interim the richest had grown more slowly, while the most civic had grown more rapidly.

[73] The Italian language reflects this intimate connection between trust and gullibility. An honest, decent, well-intentioned person is described as *dabbene,* but a credulous fool is labeled derisively *dabbenaggine.* We are indebted to Federico Várese for this reference.

[74] "A stable equilibrium is defined for a community of individuals who play some game repeatedly against one another. To say that some strategy / is a stable equilibrium in some such game is to say the following: it is in each individual's interest to follow strategy / provided that everyone else, or almost everyone else, does the same." Sugden, *Economics of Rights, Co-operation and Welfare,* p. 32; see also pp. 19-31. For a technical specification of the circumstances under which "never cooperate" is a stable equilibrium in an iterated prisoner's dilemma, see Sugden, *Economics of Rights, Co-operation and Welfare,* p. 109.

[75] Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (Chicago: The Free Press, 1958), p. 85. Complete exit from this infernal social setting is one alternative, of course, and once long-distance travel became feasible, emigration became common.

[76] North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* p. 35.

[77] Sugden, *Economics of Rights, Co-operation and Welfare,* pp. 104-127, p. 162. Strictly speaking, Sugden's proof that "always defect" is a *stable* equilib- rium in the indefinitely repeated game requires the reasonable assumption that players may very occasionally make "mistakes," that is, defecting when they in- tended to cooperate or *vice versa.* As Sugden acknowledges, much of his argument rests of the work of Michael Taylor, *Anarchy and Cooperation* (London: Wiley, 1976) and Axelrod, *Evolution of Cooperation.* For a related game (that does not, however, involve a repeated prisoner's dilemma) with two stable equilibria in which "if everyone expects everyone to be honest then everyone will be honest, and if everyone expects everyone to cheat a little then everyone will cheat a little," see Dasgupta, "Trust as a Commodity," pp. 56-59. The theories explored here imply that "always defect" and "reciprocate help" are stable equilibria, but they do not exclude the possibility that other stable equilibria may also exist.

[78] March and Olsen, *Rediscovering Institutions,* pp. 55-56 and p. 159.

[79] Most work by economic historians so far has focused on technology, rather than institutions, but many of the key issues are parallel. See Paul David, "Clio and the Economics of QWERTY," *American Economic Review* 75 (1985): 332- 337; W. Arthur Brian, "Self-Reinforcing Mechanisms in Economics," in *The Economy as an Evolving Complex System,* eds. Philip W. Anderson, Kenneth J. Arrow, and David Pines (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1988); and North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* pp. 92-104. North's splendid book is directly relevant to the issues discussed in this chapter and the preceding one.

[80] North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* p. 93.

[81] Ibid., pp. 101-102; pp. 112-117.

[82] Not all historians would agree with this interpretation of Latin American history, for there are numerous possible confounding variables, but it is a plausible one. The Italian case is even more powerful analytically because more variables are "controlled" in the intra-Italian comparison, because the North-South divergence in Italy has endured much longer than the inter-American one, and because the Italian divergence has persisted and even grown despite a century under a single national government.

[83] North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* Chapters 10-12.

[84] See Chapter 5, note 1. Another issue worth further detailed investigation, theoretically speaking, is why the damping of cooperation in the aftermath of the Black

Death, foreign invasions, and other social and economic disruptions of the fifteenth century did not completely destabilize the civic equilibrium and tip north- ern society into a series of vicious circles that might have extinguished its civic traditions.

[85] See, for example, Michael Thompson, Richard Ellis, and Aaron Wildavsky, *Cultural Theory* (San Francisco: Westview Press, 1990), p. 21: "Values and social relations are mutually interdependent and reinforcing: Institutions generate distinctive sets of preferences, and adherence to certain values legitimizes corresponding institutional arrangements. Asking which comes first or which should be given causal priority is a nonstarter." See also Ronald Inglehart, "The Renaissance of Political Culture," *American Political Science Review* 82 (1988): 1203-1230, who emphasizes the reciprocal linkages among political culture, economic development, and stable democracy. An older idiom traced institutional performance to "civic virtue," and our emphasis on civic community echoes that approach. Classically, "the republic made the virtuous individual and the virtuous individual made the republic." (Richard Vetterli and Gary Bryner, *In Search of the Republic: Public Virtue and the Roots of American Government* [Towata, N.J.: Rowman and Littlefield, 1987], p. 20.) In our terms, the civic community is a self-reinforcing equilibrium. For a thought-provoking distinction between political cultures based on "covenant" (voluntary agreement among equals) and hierarchical polities based on conquest, see Daniel J. Elazar, "Federal Models of (Civil) Authority," *Journal of Church and State* 33 (1991): 231-254.

[86] North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* p. 100, p. 140.

[87] Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, Okla.: University of Oklahoma Press, 1991).

[88] Thompson, Ellis, and Wildavsky, *Cultural Theory,* p. 2.

[89] Silverman, "Agricultural Organizations, Social Structure and Values in Italy," p. 18. One manifestation of this problem can be seen in the literature on the culture of poverty and the underclass in America. See, for example, E. Banfield, *The Unheavenly City: The Nature and Future of Our Urban Crisis* (Boston: Little, Brown, 1970); Charles Valentine, *Culture and Poverty: Critique and Counter Proposal* (Chicago: University of Chicago Press, 1968); Oscar Lewis, "The Culture of Poverty" in *On Understanding Poverty: Perspectives from the Social Sciences,* ed. Daniel Moynihan (New York: Basic Books, 1968).

[90] On the issue of whether trust and cooperative social relations can be "created," or merely "found," see Charles F. Säbel, "Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy," in *Readings in Economic Sociology,* eds. Frank Romo and Richard Swedberg (New York: Russell Sage, 1992), and Charles F. Säbel, "Flexible Specialisation and the Reemergence of Regional Economies," in *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and Her Competitors,* eds. Paul Hirst and Jonathan Zeitlin (New York: Berg, 1989), pp. 17-70.

[91] John Friedmann, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action* (Princeton: Princeton University Press, 1987), pp. 185-223.

[92] Vera Zamagni, *Industrializzazione e squilibri regionali in Italia: Bilancio dell'età giolittiana* (Bologna: Il Mulino, 1978), p. 216 (emphasis in original).