SINAPPSI
CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE
Rivista quadrimestrale dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche

# Trasformare le politiche istituzionali. Percorsi di azione pubblica partecipata

**Editoriale**
**La partecipazione come infrastruttura dell'azione pubblica. Configurazioni e prospettive**
Francesca Gelli, Antonello Scialdone
**L'istituzionalizzazione delle innovazioni democratiche nell'azione amministrativa in Italia**
Monica Ibba, Domenico Andrea Schiuma, Luca Raffini
**Il dibattito pubblico in Italia: tra sperimentazione e crisi**
Martina Faìa
**Istituzionalizzare la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche?**
Stefania Ravazzi
**Dimensione territoriale e politica partecipativa: l'esperienza delle STAMI**
Alessandro Lepidini, Simona Testana
**L'amministrazione condivisa per davvero**
Jamil Kamil Amirian, Francesco Capone, Antonio Finazzi Agrò
**Amministrazione condivisa e valutazione di impatto sociale**
Sabina Polidori
**Owning the data, owning the agenda: Citizen Science as a participatory governance tool in Jerusalem**
Noahm Brenner
**La resistenza civica quale pratica rigenerativa per la governance locale**
Camilla Giantomasso
**Quale partecipazione nei servizi sociosanitari?**
Alba Angelucci, Francesca Zaltron
**Vite attive tra dono e mercato**
Anna D'Ascenzio
**Policy Innovation through a European Youth Perspective**
Luciano Monti, Claudia Cioffi, Federico Engaldini, Giulio Vannini
**La Terza missione nelle aree marginalizzate**
Mariafrancesca D'Agostino, Francesco Raniolo
**La Terza missione delle Università. Sviluppo di ecosistemi di welfare culturale**
Roberta Paltrinieri
**Scuola Inclusiva e Scuola Civica**
Eliana Augusti
**Reflections on Public Participation**
John Forester

## Saggi

**La città dei 15 minuti attraverso la lente della geografia dei servizi scolastici a Roma**
Carlotta Anna Pallottino

Anno XVI n. 1/2026
INAPP Editore

# SINAPPSI

## CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

Rivista scientifica quadrimestrale di analisi dei fenomeni sociali e valutazione delle politiche che riguardano l'occupazione e lo sviluppo delle risorse umane, la formazione, l'inclusione e la protezione sociale

**Direttore editoriale**
Natale Forlani

**Direttore responsabile**
Pierangela Ghezzo

**Comitato scientifico**
Ignazia Maria Bartholini; Leonardo Becchetti; Fabio Berton; Giancarlo Blangiardo; Mario Ciampi; Giuseppe Croce; Francesco Dini; Francesca Gelli; Cristiano Gori; Marcella Milana; Catia Nicodemo; Mariella Nocenzi; Giampiero Proia; Giancarlo Rovati; Antonello Scialdone; Maria Enrica Virgillito

**Redazione**
Pierangela Ghezzo,
Valeria Cioccolo, Monia De Angelis,
Ernestina Greco, Paola Piras, Aurelia Tirelli

**Segreteria di redazione**
sinappsi@inapp.gov.it

INAPP Editore
00198 Roma - Corso d'Italia, 33
Tel. +39 06 854471
www.inapp.gov.it

Iscrizione al Tribunale di Roma
n. 420/2010 del 21/10/2010
© 2026 Inapp

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.
(http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

ISBN: 978-88-543-0384-3
ISSN: 2532-8549
E-ISSN: 2611-6332

Fascicolo chiuso ad aprile 2026
Pubblicato ad aprile 2026
Finito di stampare
nel mese di maggio 2026
da Ediguida s.r.l
84013 Cava De' Tirreni (SA)

Le opinioni espresse dagli autori non impegnano la responsabilità di SINAPPSI, né quella dell'Inapp.

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un Ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027 del FSE+, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni (Piano Inapp 2023-2029), ed è Agenzia nazionale del Programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'Ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

Presidente
**Natale Forlani**

Direttore generale
**Loriano Bigi**

# Sommario

## Trasformare le politiche istituzionali. Percorsi di azione pubblica partecipata

**A cura di Francesca Gelli e Antonello Scialdone**


**4 Editoriale**
**La partecipazione come infrastruttura dell'azione pubblica. Configurazioni e prospettive**
Francesca Gelli, Antonello Scialdone

**14 L'istituzionalizzazione delle innovazioni democratiche nell'azione amministrativa in Italia**
**Partecipare per decidere e partecipare per fare**
Monica Ibba, Domenico Andrea Schiuma, Luca Raffini

**30 Il dibattito pubblico in Italia: tra sperimentazione e crisi**
Martina Faìa

**43 Istituzionalizzare la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche?**
**Potenzialità e rischi alla luce dell'esperienza dei Dibattiti pubblici in Italia**
Stefania Ravazzi

**56 Dimensione territoriale e politica partecipativa: l'esperienza delle STAMI**
Alessandro Lepidini, Simona Testana

**68 L'amministrazione condivisa per davvero**
**Coprogrammazione e coprogettazione dalla norma alla vita sociale**
Jamil Kamil Amirian, Francesco Capone, Antonio Finazzi Agrò

**83 Amministrazione condivisa e valutazione di impatto sociale**
**Percorsi, strumenti e prospettive**
Sabina Polidori

**102 Owning the data, owning the agenda: Citizen Science as a participatory governance tool in Jerusalem**
Noahm Brenner

**118 La resistenza civica quale pratica rigenerativa per la governance locale**
**L'esperienza del Comitato Aria Nostra di Ancona**
Camilla Giantomasso

132 **Quale partecipazione nei servizi sociosanitari?**
**La dimensione organizzativa degli interventi per migranti**
Alba Angelucci, Francesca Zaltron

145 **Vite attive tra dono e mercato**
**Condotte partecipative ed effetti di active ageing nell'anziano**
Anna D'Ascenzio

154 **Policy Innovation through a European Youth Perspective**
**The Italian Path towards Local Generational Impact Assessment**
Luciano Monti, Claudia Cioffi, Federico Engaldini, Giulio Vannini

167 **La Terza missione nelle aree marginalizzate**
Mariafrancesca D'Agostino, Francesco Raniolo

182 **La Terza missione delle Università. Sviluppo di ecosistemi di welfare culturale**
Roberta Paltrinieri

190 **Scuola Inclusiva e Scuola Civica**
**La governance partecipata come innovazione istituzionale**
Eliana Augusti

199 **Reflections on Public Participation**
**Lessons Learned from Practices of Mediated Negotiations and Public Dispute Resolution**
John Forester

**Saggi**

210 **La città dei 15 minuti attraverso la lente della geografia dei servizi scolastici a Roma**
Carlotta Anna Pallottino

227 **Scaffale – Rubrica di recensioni**
Bellincampi M., Modica Bosinco A., Simeone L., Spaini G., ***Orientare il futuro. Data science, foresight e progettazione partecipativa per supportare il futures thinking***, Carocci, 2024
(Mario Cusmai)

***La "Dichiarazione di Parigi". Un'Europa in cui possiamo credere***, Italia Storica Edizioni, 2025
(Achille Pierre Paliotta)

Axel Honneth, ***Il lavoratore sovrano. Lavoro e cittadinanza democratica***, Il Mulino, 2025
(Fabio Roma)

234 Per proporre un articolo

236 Norme bibliografiche

## Editoriale

# La partecipazione come infrastruttura dell'azione pubblica. Configurazioni e prospettive

**Francesca Gelli**
Università Iuav di Venezia

**Antonello Scialdone**
INAPP

Questo n. 1/2026 di *Sinappsi* propone nell'ampia sezione monografica (curata da chi scrive) un bilancio critico e un aggiornamento delle letture sulla strumentazione istituzionale attraverso cui l'azione pubblica in Italia ha investito sulla partecipazione come metodo di formazione delle scelte collettive. Negli ultimi decenni, infatti, le iniziative di consultazione e coinvolgimento di cittadini, portatori di interessi e comunità locali hanno progressivamente superato una dimensione episodica o meramente sperimentale, assumendo – almeno nei presupposti – il carattere di componente strutturale del policy making ed estendendosi a una pluralità crescente di ambiti tematici, scale territoriali e settori di intervento.

La diffusione di dispositivi e pratiche partecipative cui abbiamo assistito è stata favorita sia da stimoli esterni – politiche europee, processi di *policy transfer*, agende internazionali e dinamiche di mainstreaming – sia da fattori interni, legati alle difficoltà della rappresentanza politica, al deterioramento della qualità democratica e all'indebolimento della capacità decisionale delle istituzioni. Frammentazione sociale, blocchi attuativi, erosione dei corpi intermedi e conflitti paralizzanti hanno progressivamente evidenziato i limiti dei tradizionali assetti di governance, aprendo spazio alla ricerca di modalità più inclusive e collaborative di formazione delle politiche pubbliche. A ciò si sono aggiunti, nell'ultimo ventennio, gli effetti di una sequenza di shock esogeni e dinamiche strutturali – dalla crisi economico-finanziaria globale all'invecchiamento demografico, dal cambiamento climatico alla pandemia – che hanno agito da detonatori entro gli attuali scenari di policrisi, alimentando al contempo fenomeni di effervescenza dal basso e processi di aumentata capacitazione sociale (Raniolo 2024).

Nella fase attuale, tali configurazioni intervengono a ridefinire le modalità attraverso cui le società costruiscono capacità di agire collettivamente, più che come semplice 'correttivo democratico'. La traiettoria partecipativa ha infatti investito non solo i repertori dell'azione pubblica, ma anche la ridefinizione della statualità contemporanea, entro assetti policentrici, reticolari e collaborativi di governance (Pierre e Peters 2000; Ansell e Torfing 2023). L'attenzione si è spostata allora dalle singole procedure di coinvolgimento ai sistemi deliberativi complessi nei quali attori istituzionali, reti civiche, organizzazioni sociali e dispositivi collaborativi contribuiscono in modo differenziato alla costruzione della legittimità democratica e alla definizione di modalità condivise di trattamento dei problemi pubblici (Mansbridge *et al.* 2012; Warren 2017).

Nel quadro teorico di riferimento, la traiettoria dello "Stato interattivo" (Akkerman *et al.* 2004) rappresenta una delle più influenti concettualizzazioni dell'evoluzione dei rapporti tra istituzioni di governo e società nei processi di costruzione dell'azione pubblica. Lo "Stato interattivo" è, da un lato, la risposta adattiva alla crescente difficoltà dei governi di mantenere controllo e contatto con le domande sociali (Richardson 1983) in una fase espansiva dei settori di attività e di intervento statale; dall'altro, sostiene anche una tesi controversa, quella dell'influenza positiva che può esercitare lo Stato nello stimolo di processi di coinvolgimento attivo della cittadinanza. Il policy making interattivo di iniziativa statale è analizzato per la sua capacità generativa di innescare attivismo dal basso e alimentare capitale sociale: può ispirare componenti civiche ad auto-organizzarsi e assumere la conduzione diretta di processi di produzione di beni pubblici, oppure, come effetto sottoprodotto, può facilitare la nascita di nuove organizzazioni della società civile che si prendano cura dei beni comuni.

La domanda di partecipazione si sviluppa tematizzandosi in modi peculiari attraverso diverse fasi. Dalla stagione riformista degli anni Sessanta, orientata al superamento della logica binaria governanti/governati mediante forme di coinvolgimento dei destinatari delle politiche (Richardson 1983), gli attori istituzionali ridefiniscono strategicamente il proprio ruolo all'interno di assetti di governance partecipativa, in risposta alla crescente complessità sociale, al pluralismo e alla frammentazione che caratterizzano la *network society* (Hajer e Wagenaar 2003). La partecipazione si consolida come tecnologia di governo, attraverso la proliferazione di strumenti, procedure e dispositivi finalizzati alla costruzione di processi decisionali inclusivi (Bobbio 2002; 2005).

All'alba del secondo millennio, accanto al consolidamento delle pratiche deliberative acquista particolare rilievo la governance collaborativa, che combina in modo originale componenti "dall'alto" e "dal basso" (Innes e Booher 2003). Più o oltre che la questione dell'apertura inclusiva dei processi di scelta pubblica, l'approccio collaborativo tematizza la necessità di accrescimento della capacità delle istituzioni di attivare e mobilitare risorse diffuse per affrontare problemi pubblici in situazioni di aumentata complessità decisionale ed attuativa (incertezza, rapido cambiamento, conflitti), sostenendo i percorsi di innovazione sociale esistenti (Hoppe 2011; Pellizzoni 2011 e 1998). Il focus è sulla "conoscenza per l'azione" (Lindblom e Cohen 1980; Fareri 2009). I processi partecipativi mostrano di essere dei formidabili "acceleratori" di conoscenza dei contesti locali e di attivazione delle risorse locali (Gelli e Morlino 2009). Il disegno delle politiche prevede la configurazione di setting interattivi che favoriscano l'azione congiunta, la cooperazione tra soggetti plurali e la formazione di strutture di integrazione e coordinamento capaci di mettere in relazione attori istituzionali e non istituzionali, reti organizzate, interessi, valori e competenze differenti (Mayer *et al.* 2013; DiSalvo *et al.* 2013; Arena e Iaione 2015). I promotori di approcci di *policy design* collaborativo, quali ad esempio le istituzioni locali che adottano strumenti ad hoc, interpretano il proprio ruolo non solo come facilitazione delle relazioni tra sfera pubblica e società civile, ma anche come abilitazione e messa in connessione di reti interne alla società civile stessa, tra soggetti privati – operatori professionali, economici, sociali – e realtà civiche che operano in condizioni di frammentazione (Ansell e Gash 2007).

La partecipazione viene così progressivamente investita di una funzione ulteriore: non soltanto democratizzare i processi decisionali, ma accrescere la capacità cognitiva, adattiva e trasformativa dei sistemi di governance. In contesti di elevata densità dei problemi pubblici, la costruzione collaborativa delle politiche tende a configurarsi come infrastruttura di apprendimento collettivo e di problem solving pubblico, orientata a produrre resilienza istituzionale, capacità anticipatoria e innovazione (Ansell *et al.* 2024; Capano *et al.* 2015; Bason 2010). In tale prospettiva, la governance collaborativa viene sempre più interpretata come ecosistema di innovazione pubblica, fondato sulla co-creazione tra attori istituzionali e sociali e sulla costruzione di capacità pubbliche distribuite (Røiseland *et al.* 2024; Bianchi *et al.* 2021).

Più di recente, a questa evoluzione si sono intrecciate trasformazioni profonde nelle agende pubbliche e nei repertori dell'azione partecipativa. La digitalizzazione continua a modificare i modi in cui la partecipazione viene organizzata e ciò che essa produce (Fung 2009; Lasquite *et al.* 2025); parallelamente, nuove questioni hanno ridefinito i contenuti della governance collaborativa. La gestione dei beni comuni, alimentata da domande sociali emergenti e pratiche di attivazione dal basso, ha contribuito a ridefinire la formulazione collaborativa delle politiche pubbliche, orientandola verso forme condivise di governo e sperimentazioni di autogoverno civico delle comunità di riferimento (Micciarelli 2014). La transizione ecologica ha inoltre introdotto con forza il tema dell'interazione tra umano e non umano, tra società e natura, producendo processi di soggettivazione dei diritti del non umano entro pratiche partecipative orientate a forme di *co-agency* (Paba 2011; Latour 2018). Le sfide dell'*Anthropocene* sollecitano, infatti, modelli di governance capaci di integrare interdipendenze ecologiche, vulnerabilità sistemiche e temporalità lunghe entro processi decisionali adattivi e cooperativi (Dryzek e Pickering 2019). Entro queste trasformazioni assume rilievo anche il tema della co-produzione della conoscenza. La crescente centralità della *citizen science*, di *expertise* diffuse e delle forme collaborative di produzione del sapere mostra come ordine sociale e ordine tecnico-scientifico vengano sempre più costruiti congiuntamente entro le pratiche contemporanee di governance (Jasanoff 2004; Callon *et al.* 2009).

Nel caso italiano tali dinamiche hanno progressivamente contribuito alla costruzione di una vera e propria infrastruttura dell'azione pubblica partecipativa e collaborativa: un insieme eterogeneo di dispositivi normativi, competenze professionali, arene deliberative, pratiche di facilitazione, reti

territoriali, esperienze di co-produzione e soggetti intermedi che stabilizzano la partecipazione entro le pratiche ordinarie del governo locale e delle politiche pubbliche (Bifulco 2017; Dente 2011). Si consolida così un campo organizzato dell'azione partecipativa, composto da professionalità dedicate, centri di competenza, metodologie, dispositivi di accompagnamento e infrastrutture relazionali che sostengono cooperazione, apprendimento collettivo e capacità di azione pubblica nei territori (Bherer *et al.* 2017; Bovaird e Loeffler 2012; Klinenberg 2018).

L'espansione di questi dispositivi non coincide, tuttavia, con un avanzamento lineare della democratizzazione. Permangono tensioni, ambivalenze e limiti che attraversano tanto il dibattito teorico quanto le pratiche concrete. Una delle questioni centrali riguarda la capacità effettiva di queste esperienze di incidere sui sistemi di governance. I percorsi partecipativi e collaborativi mostrano infatti una particolare vulnerabilità quando mettono in discussione assetti consolidati di potere, modelli organizzativi o equilibri istituzionali sedimentati. In tali situazioni, anche processi considerati 'di successo' in termini di coinvolgimento possono produrre esiti deboli o essere seguiti da 'non decisioni', rivelando la persistenza di resistenze istituzionali e inerzie organizzative. Questo aspetto apre un nodo metodologico cruciale relativo alla valutazione degli esiti e degli impatti delle pratiche partecipative.

Proprio mentre la partecipazione si istituzionalizza, emergono nuove tensioni tra apertura democratica e incorporazione amministrativa, tra attivazione del conflitto e sua proceduralizzazione entro dispositivi tecnici di governance. La tecnicizzazione dei processi partecipativi, l'emersione di expertise specialistiche e la costruzione di arene regolate possono certamente aumentare qualità deliberativa, coordinamento e capacità operativa; al tempo stesso, però, possono contribuire alla domesticazione del conflitto, alla selezione degli attori legittimati a partecipare e alla neutralizzazione delle questioni maggiormente controverse (Cooke e Kothari 2001; Mouffe 2005; Blühdorn 2013). A ciò si aggiunge il rischio di una progressiva 'fatica partecipativa', generata dalla moltiplicazione delle arene consultive e dalla debole capacità di molti processi di incidere effettivamente sulle decisioni pubbliche, con conseguenti dinamiche di disaffezione e disinvestimento civico.

Un'ulteriore questione riguarda il rapporto tra coinvolgimento civico e *agenda-setting*: su quali temi si attivano effettivamente questi processi? Non raramente, la partecipazione viene confinata a questioni marginali o a basso contenuto conflittuale, mentre le *issues* più strategiche rimangono presidiate dai circuiti tradizionali della governance. Il ruolo della cittadinanza attiva e delle leadership civiche appare dunque decisivo nella capacità di conquistare potere di agenda, rendere visibili domande sociali escluse e introdurre innovazione nei sistemi di policy (Moro 2013).

È dentro questa tensione che assumono particolare rilievo le esperienze orientate non soltanto alla "partecipazione per decidere", ma alla "partecipazione per fare" (Gelli 2019). Non si tratta più soltanto di concorrere alla formazione delle decisioni pubbliche. Le pratiche collaborative appaiono sempre più intrecciate a dimensioni di cura, manutenzione e riproduzione sociale della vita collettiva, che, attraverso attività diffuse e micro di cooperazione civica, sostengono la resilienza quotidiana dei luoghi e delle comunità locali. Queste forme di azione pubblica, generative e spesso territorializzate, mobilitano capacità di auto-organizzazione sociale, co-produzione e rigenerazione dei beni comuni. In tali esperienze, la cittadinanza non esprime soltanto bisogni o preferenze, ma produce competenze, conoscenza situata, capacità politica ed economica, forme di intelligenza collettiva e relazionale ("*the intelligence of society for social problem solving*", Lindblom 1965). L'azione collettiva assume così una dimensione produttiva e istituente, contribuendo alla generazione di beni e servizi collettivi, alla costruzione di reti civiche e alla ridefinizione delle relazioni tra istituzioni, società organizzata e comunità locali (Ostrom 1990; Pestoff 2012; Iaione 2016).

È dentro questo orizzonte che il numero monografico si interroga sulle 'vie italiane' al policy making partecipativo e collaborativo, assumendo come oggetto di analisi ciò che le configurazioni sperimentate hanno effettivamente modificato nelle logiche dell'azione pubblica. La domanda che attraversa i contributi raccolti riguarda, in ultima istanza, la capacità trasformativa di queste pratiche: che cosa produce la partecipazione nelle politiche pubbliche? Che cosa innova?

L'analisi del 'settore partecipativo' che si è venuto progressivamente definendo implica innanzitutto l'identificazione degli attori che ne compongono l'ecosistema organizzativo e operativo. Un ruolo relativamente stabile e strutturato è svolto dagli operatori istituzionali, ai quali si affiancano operatori

professionali – in particolare società di consulenza e facilitazione – che nell'ultimo decennio hanno conosciuto significative trasformazioni in termini di concentrazione, diversificazione e ampliamento delle attività.

Accanto a questi soggetti consolidati, il settore è caratterizzato dall'emergere di nuovi attori: realtà di spontaneismo e attivismo civico, movimenti sociali più strutturati, università impegnate in attività di *Public engagement* riconducibili alla Terza Missione, nonché fondazioni filantropiche che hanno progressivamente esteso il proprio raggio di intervento in ambito urbano e territoriale, assumendo un ruolo crescente nelle strategie di sviluppo locale attraverso investimenti anche rilevanti. L'attenzione si estende inoltre alle reti specializzate – di *advocacy*, di scopo e di supporto metodologico – che si sviluppano intorno a tali pratiche, alle risorse mobilitate, ai profili di competenza coinvolti, alle forme di committenza e ai dispositivi tecnologici che sempre più spesso abilitano e organizzano i processi partecipativi, incidendo sulle modalità di interazione tra istituzioni, attori sociali e cittadini.

Emergono così i tratti di una vera e propria infrastruttura della partecipazione, nella quale si articolano una domanda pubblica di dispositivi partecipativi e collaborativi e un'offerta composta da soggetti eterogenei, competenze specialistiche, repertori metodologici e servizi professionali. Tale configurazione favorisce la diffusione di capacità operative e innovazione procedurale, ma espone al tempo stesso le pratiche partecipative a dinamiche di frammentazione e dipendenza istituzionale, sia per le forme di incentivo e sostegno economico sia per la legittimazione a priori garantita. Un limite ricorrente riguarda il prevalere della logica di progetto: molti percorsi partecipativi legati a finanziamenti competitivi, bandi istituzionali o programmi di policy ad hoc sono esposti a una problematica discontinuità temporale. Ne derivano interruzioni dolorose delle esperienze, che contrastano la sedimentazione degli apprendimenti e la capitalizzazione dei risultati conseguiti.

La prevalente esternalizzazione delle competenze di progettazione e conduzione dei percorsi partecipativi a professionisti e tecnici esperti è un'altra dinamica che interviene a determinare una scarsa sedimentazione degli esiti dei processi, con effetti di decapacitazione istituzionale e inerzia rispetto alla formazione di nuovi soggetti, in grado di assumere la leadership politica e civica e dare attuazione ai progetti una volta conclusi i percorsi partecipativi. Tra gli esiti inattesi osservati, in alcuni casi: pratiche di consultazione proposte per l'allargamento del consenso su decisioni sensibili sviluppano dinamiche che antagonizzano i soggetti del conflitto e il ruolo del conflitto; il divario tra partecipanti che hanno diversi livelli di istruzione, che hanno minore o maggiore esperienza politica aumenta piuttosto che diminuire, così come crescono le disuguaglianze nella partecipazione di genere. Queste zone d'ombra richiamano argomentazioni e pregiudizi-contro sostenuti da un orientamento scettico piuttosto consolidato in letteratura, secondo cui la partecipazione indotta dalle istituzioni di governo darebbe luogo a processi non genuini e all'inglobamento della società nella sfera statale in un processo di governamentalizzazione (Dryzek 2000).

Nel nostro Paese, il Dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali, le leggi regionali per la promozione dei processi partecipativi locali, i regolamenti comunali per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani e, più in generale, gli istituti di co-programmazione e co-progettazione introdotti dal Codice del Terzo settore nell'ambito dell'amministrazione condivisa, rappresentano alcune delle principali modalità attraverso cui si è progressivamente istituzionalizzato il coinvolgimento di cittadini, comunità locali e soggetti della società organizzata nelle politiche pubbliche. Tali dispositivi costituiscono una componente rilevante del più ampio ciclo di innovazioni democratiche e amministrative sviluppatosi su scala nazionale, regionale e locale a partire dall'introduzione in Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, ultimo comma, secondo cui le istituzioni "favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale". In questa prospettiva, l'insieme degli strumenti ha contribuito alla ridefinizione delle relazioni tra amministrazioni pubbliche, Terzo settore, società organizzata e cittadinanza attiva (Scialdone 2023).

### *Una panoramica dei contributi*

I primi tre saggi di questo numero monografico, a firma di Monica Ibba, Domenico Schiuma e Luca Raffini, di Martina Faia, e di Stefania Ravazzi, si collocano nel dibattito sull'istituzionalizzazione intesa non solo come formalizzazione giuridica-amministrativa dell'iniziativa istituzionale, ma anche come routinizzazione delle pratiche e loro progressivo radicamento nei sistemi di governance. Tutti sono

basati su ricerche empiriche, condotte dagli autori. Ibba, Schiuma e Raffini, in particolare, si soffermano sul grado di innovazione democratica di strumenti partecipativi e deliberativi in adozione a livello urbano, orientati a rafforzare la democraticità delle decisioni pubbliche e le forme di "democrazia del fare", con riferimento alla gestione dei beni comuni – la ricerca approfondisce un campione di quindici Comuni capoluogo di Città metropolitane. Ne emerge una geografia istituzionale diseguale, sul piano sostanziale: molti strumenti risultano regolati, ma non necessariamente utilizzati in modo stabile o continuativo. Il bilancio partecipativo, ad esempio, mostra livelli molto differenziati di consolidamento tra le città, mentre il dibattito pubblico appare ancora fragile e poco routinizzato. Al contrario, le pratiche sui beni comuni evidenziano una maggiore capacità di stabilizzazione, pur con forti differenze territoriali e modelli locali eterogenei. Quanto alla possibile integrazione tra i diversi dispositivi, gli autori evidenziano come alcune amministrazioni stiano sperimentando forme embrionali di integrazione tra "arene del decidere" e "del fare", ad esempio collegando bilanci partecipativi e patti di collaborazione.

Il contributo di Martina Faìa ricostruisce la traiettoria del Dibattito pubblico in Italia come dispositivo di partecipazione deliberativa, mettendo a fuoco il passaggio dalla fase di innovazione regionale alla successiva istituzionalizzazione nazionale fino ai recenti processi di ridefinizione e progressiva contrazione. La discussione ruota intorno a due domande centrali: da un lato, quali fattori abbiano reso possibile l'introduzione e l'istituzionalizzazione del Dibattito pubblico in Italia; dall'altro, quali dinamiche abbiano contribuito al suo progressivo indebolimento a livello nazionale. L'analisi individua nella tensione tra innovazione democratica e razionalizzazione amministrativa il nodo interpretativo principale, evidenziando come la crescente proceduralizzazione abbia inciso sulla capacità deliberativa dello strumento. La metodologia impiegata è qualitativa e socio-istituzionale, basata sull'analisi di fonti normative, documentazione amministrativa e letteratura scientifica, integrata da evidenze empiriche relative ai principali casi di applicazione.

I Dibattiti pubblici sulle grandi opere in Italia (2021-2024) sono il caso studio del saggio di Stefania Ravazzi, usati come "laboratorio" per testare empiricamente gli effetti dell'istituzionalizzazione. Il suo contributo sposta l'attenzione sul funzionamento concreto dei dispositivi istituzionalizzati, mostrando come le traiettorie di "radicamento" (più legittimità, efficacia e stabilità delle pratiche partecipative), e "svilimento" (burocratizzazione, perdita di qualità deliberativa, standardizzazione) – due ipotesi in tensione nel dibattito internazionale – non siano alternative, ma co-prodotte dentro lo stesso processo. I risultati mostrano un quadro non dicotomico ma ambivalente e simultaneo: da un lato effetti di rafforzamento (maggiore legittimazione del confronto pubblico, cambiamenti nelle pratiche comunicative di tecnici e amministrazioni, impatti concreti su alcuni progetti), dall'altro segnali di indebolimento (irrigidimento procedurale, standardizzazione dei formati, attenzione crescente alla *compliance* normativa). A questi si aggiunge un tratto peculiare del caso italiano: la "cattura dell'attenzione" politico-istituzionale sulle regole della partecipazione, spesso scollegate dall'osservazione dei suoi effetti reali. Dal punto di vista metodologico, il lavoro si distingue per un approccio qualitativo e immersivo: etnografia istituzionale svolta all'interno della Commissione nazionale per il dibattito pubblico (CNDP), interviste semi-strutturate a coordinatori dei processi e progettisti delle opere, e analisi documentale sistematica dei 16 casi realizzati.

Il contributo di Alessandro Lepidini e Simona Testana, dedicato alle STAMI-Strategie territoriali integrate per le aree montane e interne della Regione Emilia-Romagna, assume una funzione di cerniera in quanto tratta una politica nazionale che incorpora e in qualche modo istituzionalizza l'approccio *place-based* di iniziativa comunitaria, declinandolo secondo dispositivi di governance partecipativa e multilivello che, attraverso pratiche di co-programmazione, co-progettazione e cooperazione – anticipando temi e pratiche che riemergeranno nei due successivi contributi dedicati all'amministrazione condivisa –, mirano a costruire strategie di sviluppo locale integrate, sensibili ai contesti territoriali e ai bisogni delle comunità locali. Coalizioni territoriali composte da enti locali, Terzo settore, attori economici e cittadini sono in varia misura coinvolti nella definizione degli interventi e delle priorità di sviluppo.

L'analisi proposta da Sabina Polidori privilegia ancora una prospettiva di taglio istituzionale e mette al centro la questione della valorizzazione della VIS-Valutazione di impatto sociale trasposta nei processi di regolazione secondaria definiti dal 2020 al 2025 di alcune Amministrazioni territoriali del nostro Paese. La verifica condotta su norme di otto legislatori di Regioni/Provincia autonoma illustra la relazione proficua tra dispositivi di amministrazione condivisa e VIS, restituendo un insieme

composito di traiettorie istituzionali distintive, ciascuna delle quali combina in modo specifico strumenti collaborativi, scelte di governance e riferimenti valutativi. Nondimeno, da tale diversificata densità regolativa e dalla relativa eterogeneità che ne discende, emerge un dato di sicuro interesse per l'insieme delle questioni che la rivista affronta: si conferma che si tratta comunque di strumenti capaci di sostanziare l'orientamento alla collaborazione incarnato dalla riforma del Terzo settore, e potenzialmente compatibili con l'obiettivo di generare dinamiche relazionali e apprendimenti istituzionali nei contesti di riferimento.

Il saggio a firma di Jamil Kamil Amirian, Francesco Capone e Antonio Finazzi Agrò sposta il focus dagli strumenti alla prospettiva di chi li rende concretamente operativi: i progettisti sociali. Il testo assume infatti uno sguardo "dal basso", radicato nelle pratiche professionali e territoriali, mostrando come l'amministrazione condivisa non si esaurisca nella dimensione normativa, ma si giochi nella capacità di tradurre principi collaborativi in pratiche effettive di cooperazione tra Pubblica amministrazione, Terzo settore e comunità locali; in questo senso, può configurarsi come un vero e proprio laboratorio di innovazione democratica e istituzionale. L'innovazione sociale nella cornice di approcci *place-based* è necessariamente una costruzione situata e relazionale, fondata sul coinvolgimento diretto delle comunità e sulla co-definizione dei bisogni e delle soluzioni. Attraverso una lettura critica delle esperienze italiane di co-programmazione e co-progettazione, che potrebbero essere una possibile risposta alla crisi di fiducia tra cittadini e istituzioni, questi autori evidenziano lo scarto persistente tra cornici giuridiche e pratiche concrete, spesso segnate da asimmetrie decisionali, burocratizzazione difensiva e riduzione della partecipazione a mero adempimento formale. In tale prospettiva il progettista sociale emerge come attore intermedio e co-autore del cambiamento, capace di connettere bisogni territoriali, processi partecipativi e innovazione sociale.

Mantenendo la prospettiva 'dal basso', centrata sugli attori e questa volta sul protagonismo civico, il contributo di Noam Brenner approfondisce un caso di *citizen science* a Gerusalemme, mostrando come i cittadini, attraverso la produzione autonoma e la gestione diretta dei dati, possano diventare soggetti attivi di governance partecipativa e orientare l'agenda pubblica anche in contesti segnati da forti divisioni e sfiducia istituzionale. L'esperienza, sviluppata in quattro quartieri ebraici e palestinesi attorno ai temi della sicurezza comunitaria, evidenzia come i dati raccolti dai residenti assumano una funzione politica e istituzionale: vengono riconosciuti come credibili dalle autorità, espongono vulnerabilità reputazionali e deficit di legittimazione percepita, inducendo le istituzioni a reagire e collaborare, riconoscendo i cittadini come partner nella definizione delle soluzioni. Il caso mostra così che il cambiamento non nasce soltanto dalla partecipazione formale, ma dalla capacità delle comunità di produrre e controllare conoscenza rilevante per le politiche pubbliche. In questa prospettiva, la *citizen science* diventa uno strumento di *accountability*, riequilibrio delle relazioni di potere e costruzione di nuove forme di governance collaborativa.

In linea con Brenner, Camilla Giantomasso presenta un caso di resistenza civica legato alla contestata realizzazione di un impianto crematorio nel quartiere Tavernelle di Ancona: il suo contributo analizza attraverso l'esperienza del Comitato Aria Nostra come una mobilitazione nata attorno a preoccupazioni ambientali e sanitarie si sia trasformata in una pratica di partecipazione attiva e di rigenerazione della governance locale. Con un taglio attento a profili di geografia sociale, il caso-studio mostra infatti come cittadini, esperti e saperi situati abbiano co-prodotto conoscenze e strumenti di pressione pubblica, ridefinendo il conflitto non come semplice opposizione NIMBY, ma come domanda di trasparenza, giustizia ambientale e coinvolgimento democratico nei processi decisionali. La mobilitazione del Comitato viene così interpretata come una forma di territorialità attiva e generativa, capace di trasformare il dissenso in proposta e di aprire spazi di cittadinanza e cura condivisa dei beni comuni.

Seguono tre contributi dedicati all'analisi delle forme della partecipazione negli interventi sociali in contesti di welfare territoriale, articolati attorno a differenti gruppi sociali e dimensioni della vulnerabilità: migranti, anziani, giovani. La ricerca presentata da Alba Angelucci e Francesca Zaltron propone uno sguardo esplicitamente critico sui processi di partecipazione nei servizi assistenziali rivolti ai migranti, intesi non come dispositivi neutri di inclusione, ma come ambiti in cui si producono e si rielaborano asimmetrie di potere e forme differenziate di accesso alla cittadinanza sociale. L'attenzione è rivolta in particolare alle modalità attraverso cui il coinvolgimento dei migranti viene costruito nei discorsi e nelle

pratiche istituzionali e organizzative, e al modo in cui essa contribuisce a definire la posizione dei migranti all'interno dei sistemi di welfare locale. L'analisi si concentra sulle rappresentazioni e sulle pratiche che strutturano la presenza dei migranti nei servizi, interrogando le condizioni attraverso cui tale presenza si traduce – o non si traduce – in possibilità effettive di *agency* e incidenza sui processi decisionali.

Anna D'Ascenzio analizza in chiave teorica la figura dell'anziano volontario all'interno delle trasformazioni del welfare contemporaneo, con particolare attenzione al paradigma dell'Active Ageing Index (AAI). L'autrice mostra come la retorica dell'"invecchiamento attivo" e la sua traduzione in indicatori statistici ridefiniscano la vecchiaia come fase di attivazione permanente, in cui la partecipazione sociale diventa al tempo stesso misura di benessere e dispositivo di responsabilizzazione individuale. In questo quadro, la partecipazione degli anziani – soprattutto attraverso volontariato e cura informale – viene progressivamente integrata in logiche di governance orientate al mercato, che tendono a valorizzare la riduzione del rischio sociale e la sostituzione parziale del welfare pubblico con reti familiari e associative. L'indicatore AAI (in particolare il dominio della partecipazione sociale) contribuisce così a rendere "misurabile" e normativamente desiderabile un insieme di pratiche di cura non retribuite, rafforzando l'idea di un invecchiamento fondato su autosufficienza e performance. Il saggio problematizza quindi la sovrapposizione tra cura e partecipazione, evidenziando come il volontariato anziano, lungi dall'essere una sfera neutra di dono, si inserisca in un sistema di welfare ibrido in cui la dimensione relazionale e affettiva viene progressivamente incorporata in dispositivi istituzionali e di valutazione, con effetti di responsabilizzazione individuale e ridefinizione dei confini tra pubblico e privato.

Luciano Monti e i suoi collaboratori Claudia Cioffi, Federico Engaldini e Giulio Vannini focalizzano infine la partecipazione dei giovani: a partire dalle criticità strutturali legate all'inverno demografico e al divario generazionale, il lavoro propone un'evoluzione delle politiche giovanili verso un modello fondato sulla co-progettazione e sulla co-decisione. La cornice teorica della *Youth Perspective*, articolata nelle dimensioni del "pensare, apprendere, partecipare e agire con i giovani", si innesta nella Strategia UE per la gioventù 2019-2027 e si concretizza attraverso strumenti come *Youth Dialogue, Youth Empowerment* e *Youth Check*, delineando una progressiva istituzionalizzazione della partecipazione giovanile nei processi decisionali multilivello. Il contributo assume particolare rilievo nella parte empirica, dedicata alla VIG-Valutazione di impatto generazionale sperimentata a livello locale in Italia. Le esperienze dei Comuni di Parma e Bologna evidenziano due traiettorie complementari – *bottom-up* e *top-down* – che convergono verso un modello di amministrazione pubblica orientato alla performance e alla co-valutazione degli effetti generazionali delle politiche. Nel complesso, il caso italiano viene interpretato come una possibile buona pratica di *Youth Check* applicato, in cui la dimensione giovanile non rappresenta più un elemento accessorio della policy, ma un principio strutturale di progettazione e valutazione dell'azione pubblica.

In un numero monografico che riflette sulle trasformazioni della partecipazione nelle società contemporanee, il *Public engagement* della Terza Missione universitaria può essere letto come una delle forme attraverso cui la partecipazione si ridefinisce oltre le arene istituzionali tradizionali. Non si tratta solo di un'estensione delle funzioni dell'università, ma di un dispositivo che entra direttamente nei processi di produzione del pubblico, dei conflitti e delle forme di cittadinanza, soprattutto nei contesti marginali dove le disuguaglianze territoriali sono più acute.

Il primo dei tre contributi che si colloca in questa riflessione, di cui autori sono Mariafrancesca D'Agostino e Francesco Raniolo, conclude che questa forma di partecipazione non è neutrale né tecnicamente orientata, ma si configura come un campo di tensione politica. Quando il *Public engagement* si radica in aree periferiche e fragili, esso si intreccia infatti con dinamiche già fortemente conflittuali: da un lato processi di abbandono, spopolamento e marginalizzazione; dall'altro pratiche di resistenza, restanza e riattivazione comunitaria. In questo senso, la partecipazione che la Terza Missione attiva non si limita a "coinvolgere" attori locali, ma contribuisce a ridefinire i rapporti di potere tra saperi, istituzioni e territori. Il caso dell'Università della Calabria nel centro storico di Cosenza rende evidente questa ambivalenza. Le due iniziative analizzate – 'Futuri Urbani' e il 'Cosenza Open Incubator' – incarnano infatti due modelli diversi di ingaggio universitario nel territorio: 'Futuri Urbani' rappresenta una forma di *Public engagement* orientata alla costruzione di spazi pubblici ibridi, in cui ricerca, attivismo e comunità locale si sovrappongono, producendo partecipazione come pratica situata e conflittuale; il 'Cosenza Open Incubator' invece incarna una forma di partecipazione

mediata dal trasferimento tecnologico, più vicina a logiche di innovazione economica e rigenerazione imprenditoriale. Il punto cruciale è che questi due modelli, inizialmente separati, finiscono per entrare in tensione nello stesso spazio urbano. Il centro storico diventa così un'arena in cui diverse concezioni di partecipazione si confrontano: una legata alla costruzione di comunità e alla politicizzazione del territorio, l'altra orientata alla sua valorizzazione economica.

La tesi di fondo che anima il contributo di cui è autrice Roberta Paltrinieri è che il *Public engagement* della Terza Missione universitaria non vada inteso come attività accessoria o comunicativa, ma come dispositivo di produzione di servizi pubblici collaborativi attraverso cui l'università entra stabilmente negli ecosistemi di welfare culturale. In questa prospettiva, l'università non si limita a trasferire conoscenza o a "restituire" valore al territorio, ma co-progetta soluzioni con istituzioni, Terzo settore e cittadinanza, contribuendo alla costruzione di infrastrutture sociali fondate su cultura, partecipazione e cura dei legami. Il riferimento al modello della *Civic University* segnala proprio questo passaggio: dall'ateneo come attore autoreferenziale a un'istituzione "radicata nei luoghi", che integra ricerca, didattica e impegno sociale in una funzione pubblica unitaria. Il *Public engagement* diventa così la forma operativa di questa trasformazione: abilita processi di *Community engagement* e di sviluppo locale, dentro il quadro del "secondo welfare", dove il benessere non è prodotto solo dallo Stato ma da reti collaborative tra attori diversi. L'università assume quindi il ruolo di "*anchor institution*", capace di attivare ecosistemi territoriali in cui cultura e conoscenza diventano leve di coesione sociale, riduzione delle disuguaglianze e innovazione sociale. In sintesi, la Terza Missione si configura sempre più come una funzione politica dell'università: produrre valore pubblico non attraverso la sola diffusione del sapere, ma attraverso la costruzione condivisa di beni comuni e di pratiche di cittadinanza culturale.

Il saggio di Eliana Augusti, infine, discute come scuola e università, lavorando insieme, possano diventare infrastrutture civiche capaci di generare fiducia istituzionale, ridurre disuguaglianze e trasformare la partecipazione in una forma stabile di governance democratica. Sono presentati due dispositivi sperimentali di governance partecipata – *Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica* – sviluppati dall'Università del Salento come modelli integrati di innovazione istituzionale tra scuola, università e territorio. Scuola Inclusiva interviene direttamente nella scuola attraverso un modello organizzativo strutturato (USSI) che rende sistemica l'inclusione, migliorando coordinamento, mediazione con le famiglie, gestione dei bisogni e monitoraggio continuo. Scuola Civica opera invece sul territorio come piattaforma diffusa di educazione civica e cittadinanza, promuovendo legalità, partecipazione e cittadinanza globale. Entrambi i modelli si fondano su ricerca-azione, co-progettazione e valutazione degli impatti, e reinterpretano la partecipazione come strumento operativo di governance, non come attività simbolica. L'università assume così il ruolo di infrastruttura civica che produce conoscenza applicata, rafforza la fiducia istituzionale e propone un modello scalabile di integrazione tra formazione, istituzioni e società civile, in cui inclusione e cittadinanza diventano pratiche di governo della complessità e strumenti di innovazione democratica.

A chiudere la sezione monografica di questo numero è il saggio di John Forester, tra i maggiori studiosi internazionali della pianificazione partecipativa e della mediazione dei conflitti pubblici. In *Reflections on Public Participation: Lessons Learned from Practices of Mediated Negotiations and Public Dispute Resolution*, Forester propone una riflessione di ampio respiro sulle pratiche partecipative come strumenti non soltanto di ascolto, ma di apprendimento collettivo, costruzione di fiducia e produzione di policy. Attraverso tre casi emblematici – il conflitto su un inceneritore in Canada, la gestione dei diritti di raccolta tradizionali nelle Hawaii e una lunga controversia ambientale in California – l'autore mostra come la qualità dei processi dipenda dal loro "*process design*": dalla capacità di costruire spazi di confronto inclusivi, orientati all'indagine comune più che allo scontro tra posizioni precostituite. Il testo mette così in evidenza il ruolo decisivo di facilitatori, *planners* e mediatori nel trasformare la partecipazione in una forma di analisi delle politiche pubbliche, capace di integrare competenze tecniche, deliberazione morale e negoziazione. Forester insiste inoltre sui rischi delle "*deliberative malpractices*", ossia quelle pratiche che producono esclusione, sfiducia e umiliazione dei soggetti coinvolti. Il saggio offre quindi una sintesi teorica e operativa di grande rilievo nel dibattito internazionale, che chiude il numero monografico rilanciando il tema della partecipazione come pratica di apprendimento democratico e di costruzione condivisa delle decisioni pubbliche.

### Riferimenti bibliografici


Akkerman T., Hajer M.A., Grin J. (2004), The Interactive State: Democratisation from Above?, *Political Studies*, 52, n.1, pp.82-95

Ansell C., Gash A. (2007), Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, n.4, pp.543-571

Ansell C., Torfing J. (2023), *Public Governance as Co-Creation: A Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press

Ansell C., Sørensen E., Torfing J., Trondal J. (2024), *Robust Governance in Turbulent Times*, Cambridge, Cambridge University Press

Arena G., Iaione C. (2015), a cura di, L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni, Carocci

Bason C. (2010), *Leading Public Sector Innovation. Co-creating for a better society*, London, Policy Press

Bherer L., Gauthier M., Simard L. (2017), *The Professionalization of Public Participation*, New York, Routledge

Bianchi C., Nasi G., Rivenbark W.C. (2021), Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges, *Public Management Review*, 23, n.11, pp.1581-1589

Bifulco L. (2017), *Social Policies and Public Action*, New York, Routledge

Blühdorn I. (2013), *Simulative Demokratie: Neue Politik nach der postdemokratischen Wende*, Berlin, Suhrkamp

Bobbio L. (2005), La democrazia deliberativa nella pratica, *Stato e Mercato*, n.1, pp.67-88

Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza

Bovaird T., Loeffler E. (2012), From Engagement to Co-production. The contribution of users and communities to outcomes and public value, *Voluntas*, 23, n.4, pp.1119-1138

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2009), *Acting in an Uncertain World. An Essay on Technical Democracy*, Cambridge - MA and London, The MIT Press

Capano G., Howlett M., Ramesh M. (2015), Re-thinking Governance in Public Policy: Dynamics, Strategy and Capacities, In Capano G., Howlett M., Ramesh M. (eds), *Varieties of Governance. Studies in the Political Economy of Public Policy*, London, Palgrave Macmillan

Cooke B., Kothari U. (eds.) (2001), *Participation: The New Tyranny?*, London, Zed Books

Dente B. (2011), *Le decisioni di policy*, Bologna, il Mulino

DiSalvo C., Clement A., Pipek V. (2013), Communities: Participatory Design for, with and by communities, in Robertson T., Simonsen J. (eds.), *Handbook of Participatory Design*, New York, Routledge, pp.182-209

Dryzek J. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford, Oxford University Press

Dryzek J.S., Pickering J. (2019), *The Politics of the Anthropocene*, Oxford, Oxford University Press

Fareri P. (2009), Rallentare. Note sulla partecipazione dal punto di vista dell'Analisi delle politiche pubbliche, in Giraudi M. (a cura di), *Rallentare. Il disegno delle politiche urbane. Scritti di Paolo Fareri*, Milano, Franco Angeli, pp.205-248

Fung A. (2009), Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy, Princeton-NJ, Princeton University Press

Fung A., Wright E.O. (2003), Deepening Democracy, London-New York, Verso

Gelli F. (2019), Modelli partecipativi regionali, tra mainstream e innovazione, in Gangemi G. (a cura di), *Innovazione democratica e cittadinanza attiva*, Roma, Gangemi edizioni, pp.257-294

Gelli F., Morlino L. (2009), *Innovazione locale e qualità della democrazia*, Padova, Edizioni Sapere

Hajer M.A., Wagenaar H. (eds.) (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding governance in the network society*, Cambridge, Cambridge University Press

Hoppe R. (2011), *The Governance of problems. Puzzling, powering and participation*, Bristol, Policy Press

Iaione C. (2016), The CO-City: Sharing, Collaborating, Cooperating, and Commoning, *The American Journal of Economics and Sociology*, 75, pp.415-455

Innes J.E., Booher D.E. (2003), Collaborative policymaking: governance through dialogue, in Hajer M.A., Wagenaar H. (eds.), *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.33-59

Jasanoff S. (ed.) (2004), *States of Knowledge. The Co-production of Science and Social Order*, London, Routledge

Klinenberg E. (2018*), Palaces for the People. How Social Infrastructure Can Help Fight Inequality, Polarization, and the Decline of Civic Life*, New York, Crown

Lasquite J.L., Vigonte F.G., Abante M.V. (2025), *Transforming Governance in the Digital Age. A Narrative Review of E-Democracy's Vision, Pillars, Challenges, and Estonia's Pioneering Model* <DOI:10.2139/ssrn.5250064>

Latour B. (2018), *Down to Earth: Politics in the New Climatic Regime*, Cambridge-UK, Polity Press

Lindblom C.E. (1965), *The intelligence of Democracy. Decision Making Through Mutual Adjustment*, New York, The Free Press

Lindblom C.E., Cohen D.K. (1980), *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*, New Haven, Yale University Press

Mansbridge J., Bohman J., Chambers S., Christiano T., Fung A., Parkinson J., Thompson D.F., Warren M.E. (2012), A Systemic Approach to Deliberative Democracy, in Parkinson J., Mansbridge J. (eds.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.1-26

Mayer I.S., van Daalen C., Bots P.W.G. (2013), Perspectives on policy analysis: A framework for understanding and design, in Thissen W.A.H., Walker W.E. (eds.), *Public policy analysis: new developments*, New York, Springer, pp.41-64

Micciarelli G. (2014), 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*, XI, n.1, pp.58-83

Moro G. (2013), *La cittadinanza attiva. Una mappa dei movimenti e delle organizzazioni della società civile in Italia*, Roma, Carocci

Mouffe C. (2005), *On the Political*, London, Routledge

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

Paba G. (2011), Le cose (che) contano: nuovi orizzonti di agency nella pianificazione del territorio, *CRIOS*, n.1, pp.67-80

Pellizzoni L. (a cura di) (2011), *Conflitti Ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, Bologna, il Mulino

Pellizzoni L. (1998), Conoscenza, deliberazione e cooperazione, *Rassegna Italiana di Sociologia*, n.4, pp.577-620

Pestoff V. (2012), Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence, *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Non-profit Organizations*, 23, n.4, pp.1102-1118

Pierre J., Peters B.G. (2000), Governance, Politics and the State, Basingstoke, Macmillan

Raniolo F. (2024), La partecipazione politica in Italia, Bologna, il Mulino

Richardson A. (1983), *Participation*, London and Boston, Routledge & Kegan Paul

Scialdone A. (2023), Realizzazione dell'interesse generale e coinvolgimento attivo degli Enti del terzo settore: un'introduzione ai problemi dell'amministrazione condivisa, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n.2 <DOI: 10.32049/RTSA.2023.2.01>

Røiseland A., Sørensen E., Torfing J. (2024), Co-creation as public governance: Revisiting the bright and dark sides, in Røiseland A., Sørensen E., Torfing J. (eds.), *Advancing co-creation in local governance*, Cheltenham - UK, Edward Elgar Publishing Limited, pp.15-30

Warren M.E. (2017), A Problem-Based Approach to Democratic Theory, *American Political Science Review*, 111, n.1, pp.39-53

# L'istituzionalizzazione delle innovazioni democratiche nell'azione amministrativa in Italia

## Partecipare per decidere e partecipare per fare

Monica Ibba
Università di Genova

Domenico Andrea Schiuma
Università di Milano

Luca Raffini
Università di Genova

Il contributo esplora il nesso tra amministrazione condivisa e Valutazione di impatto sociale (VIS), evidenziando come coprogrammazione e coprogettazione, previste dall'art. 55 del Codice del Terzo settore, possano generare apprendimento istituzionale e rafforzare la qualità relazionale dell'azione pubblica. La VIS è intesa come leva riflessiva e generativa, capace di orientare le politiche verso esiti sostenibili e condivisi. Il contributo analizza il quadro normativo e le policy regionali, proponendo un approccio situato che integra la VIS lungo l'intero ciclo dei processi collaborativi, in coerenza con la logica fiduciaria e corresponsabile dell'amministrazione condivisa.

**The institutionalization of democratic innovations within administrative action in Italy. Participating to decide and participating to implement**

*The contribution explores the relationship between collaborative public administration and Social impact assessment (SIA), highlighting how coprogramming and coplanning, as provided for in Article 55 of the Italian Third Sector Code, can generate institutional learning and strengthen the relational quality of public action. SIA is understood as a reflective and generative lever, capable of steering policies toward sustainable and shared outcomes. The contribution examines the regulatory framework and regional policies, proposing a situated approach that integrates SIA throughout the entire cycle of collaborative processes, in line with the fiduciary and coresponsible logic of collaborative public administration*

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-1

**Citazione**
Ibba M., Schiuma D.A., Raffini L. (2026), L'istituzionalizzazione delle innovazioni democratiche in Italia. Partecipare per decidere e partecipare per fare, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.14-29

**Parole chiave**
Cittadinanza attiva
Governo locale
Terzo settore

**Keywords**
*Active Citizenship*
*Local Government*
*Third Sector*

### Introduzione

Con il concetto di "innovazioni democratiche" definiamo quei processi "nuovi per una questione di policy, un ruolo, o un livello di governo, e sviluppati per reimmaginare ed espandere il ruolo dei cittadini nei processi di governance, aumentando le possibilità di partecipazione, deliberazione e influenza" (Elstub ed Escobar 2019, 11). Le possiamo collocare all'interno della più ampia famiglia di strumenti che perseguono l'innovazione sociale, intesa quale leva "per immaginare e valorizzare nuove esperienze e modelli per combattere le povertà e la vulnerabilità sociale, favorire l'inclusione sociale e per promuovere un nuovo tipo di sviluppo non solo per i cittadini ma insieme ai cittadini" (Maino 2017, 19). Elstub ed Escobar (2019) identificano

quattro famiglie di innovazioni democratiche: i mini-pubblici, i bilanci partecipativi, le varie forme di governance collaborativa e i referendum e le iniziative dei cittadini. In linea generale, appare corretto affermare che la nascita delle innovazioni democratiche, e dei processi decisionali inclusivi che essi realizzano, rappresenti "una delle più importanti innovazioni introdotte nell'azione amministrativa. Mentre in passato l'azione amministrativa si basava sul presupposto dell'autorità, ossia sull'idea che la pubblica amministrazione fosse l'unica depositaria dell'interesse generale e che proprio per questo avesse il diritto-dovere di farlo valere nei confronti di tutti, oggi – in un numero crescente di casi – l'amministrazione tende a svolgere un ruolo diverso: di stimolo, sollecitazione, regia o coordinamento. Non si presenta più come un'autorità indiscussa, ma piuttosto come un partner fra altri partner" (Bobbio 2004, 9-10). La letteratura sulle innovazioni democratiche è ampia, ed è stata oggetto di *Systematic Literature Reviews* (SLR), di norma focalizzate su ambiti specifici. Schiuma e Cagnoli (2025) hanno per esempio indagato i lavori riguardanti l'istituzionalizzazione della democrazia partecipativa e deliberativa. Proprio il tema dell''istituzionalizzazione' degli strumenti partecipativo-deliberativi è vieppiù al centro della riflessione scientifica. Convivono, tuttavia, accezioni diverse e parzialmente sovrapponibili, che occorre chiarire al momento di operativizzare il concetto. Casillo e Capone (2022) parlano di "istituzionalizzazione" in riferimento a quelle circostanze in cui viene conferito status legale agli strumenti partecipativi. Richiamandosi a un approccio neo-istituzionalista, e in particolar modo a Hall (1992), altri/e accademici/che definiscono "istituzionalizzati" gli strumenti partecipativi nel momento in cui essi hanno un carattere di "permanenza o di ricorrenza regolare" (Pospieszna e Hoffman 2026). Ancora, Filatova *et al*. (2019) distinguono tra spazi dialogici istituzionalizzati e non, in cui i primi sono in qualche modo diretti e/o controllati dallo Stato. Bussu *et al.* (2022), inoltre, evidenziano la tendenza degli/lle accademici/che a usare in modo intercambiabile il concetto di 'istituzionalizzazione' e quello di '*embeddedness*', quando in realtà il primo avrebbe un valore più descrittivo e il secondo uno più normativo. In particolare, la partecipazione sarebbe *embedded* quando si colloca in una relazione produttiva con le altre istituzioni del sistema democratico. Il processo di *embedding* può essere interpretato anche nei termini di istituzionalizzazione di tipo culturale, a ben vedere più profonda di quella legale (Ravazzi 2026). In coerenza con la prospettiva dell'innovazione sociale, innovare non significa necessariamente introdurre teorie, metodi, strumenti nuovi. Al contrario, l'innovazione avviene spesso a partire dalla mutuazione di esperienze e pratiche provenienti da altri contesti: è successo con i bilanci partecipativi, di origine brasiliana, e con i processi ispirati al modello deliberativo, la cui origine è perlopiù anglosassone e nord-europea. La sperimentazione può servire per verificare se la pratica introdotta risponde alle esigenze e alle specificità del territorio, ed eventualmente adattarla, fino a condurre a una loro eventuale istituzionalizzazione, ovvero la loro integrazione nelle prassi ordinarie di governo, e quindi alla definizione di un sistema territoriale di innovazione democratica. Mansbridge *et al*. (2012, 2) parlano, a proposito, della necessità di passare da un approccio focalizzato sulle singole arene a un approccio sistemico, che considera come il complesso intreccio tra una pluralità di istituzioni, associazioni, reti informali, gruppi di *advocacy*, attori conflittuali, media, scuole, università ecc. contribuisca, nel suo complesso, alla formazione di un sistema deliberativo. Il sistema deliberativo si caratterizza per porre la discussione e la persuasione al centro dei processi decisionali: la qualità deliberativa complessiva non dipende da una singola componente del sistema, che vede una pluralità di spazi e di attori integrarsi, svolgendo funzioni diverse, e quindi contribuendo variamente alla qualità della deliberazione o al principio di inclusività (*ibidem*, 4).

Ampliando lo sguardo, per comprendere pratiche e strumenti di coinvolgimento che non si riferiscono al modello deliberativo, possiamo definire sistema partecipativo un insieme di istituzioni e processi che comprendono approcci partecipativi al conflitto politico e alla risoluzione dei problemi (Mansbridge *et al.* 2012). Come visto, infatti, la definizione classica di 'innovazioni democratiche' contiene riferimenti a due concetti, quelli di 'partecipazione' e di 'deliberazione', che a loro volta richiamano due apparati teorici, quelli della democrazia partecipativa e della democrazia deliberativa, sui legami e sulle differenze tra i quali la letteratura si interroga da parecchio, fornendo di volta in volta interpretazioni divergenti (Floridia 2017). Nella pratica, i riferimenti alla democrazia partecipativa e deliberativa hanno trovato forme di convergenza e di sintesi, a cui possiamo riferirci come dispositivi "partecipativo-deliberativi" (Raffini 2011). Con questo termine indichiamo una molteplicità di strumenti e di metodi che conciliano variamente la promozione dell'inclusione con l'obiettivo di creare un setting artificiale che si approssimi il più possibile all'ideale deliberativo (Bobbio 2002), in cui l'obiettivo è l'integrazione – ovvero la trasformazione reciproca delle preferenze – e non una mera aggregazione. Altri

autori pongono invece, come obiettivi dell'ideale deliberativo, l'interazione e l'apprendimento. Meno praticata è l'integrazione con la governance collaborativa, indicante "prassi e paradigmi che in misura crescente si ispirano alla condivisione di responsabilità e alla coproduzione e co-creazione di politiche/servizi che tengano conto delle espressioni della società civile" (Scialdone 2023, 1), e che spesso prevedono un ruolo partecipativo agito dai 'comuni' cittadini. Di recente, studiosi e studiose si sono interrogati sulle possibili 'connessioni' tra innovazioni democratiche che appartengono a elaborazioni teoriche diverse. Tale domanda è stata al centro anche di un'intera sezione, intitolata appunto *Coupling and connecting democratic innovations*, alla Conferenza generale dello European Consortium for Political Research, tenutasi ad agosto 2025 all'Università di Salonicco. Riprendendo Valastro, i modelli di democrazia partecipativa e 'collaborativa', pur originando da tradizioni teoriche diverse, sono quantomeno complementari nella misura in cui "dentro la sussidiarietà orizzontale s'è andata ad annidare la più esigente e irriducibile delle spinte partecipative" (Cotturri 2003, cit. in Valastro 2016, 13), configurando entrambi "strumenti di un metodo di governo fondato sulla costruzione condivisa della democrazia", secondo una tendenza circolare dei cicli di policy che va "dai processi decisionali alla loro attuazione concreta e di nuovo, grazie all'accrescimento del capitale sociale, verso nuove e più evolute capacità di ideazione. Dal 'decidere' al 'fare', e viceversa" (Valastro 2016, 14). Lo sguardo si amplia, così, dalla molteplicità di pratiche innovative nel coinvolgimento della cittadinanza nei processi decisionali alle pratiche di innovazione sociale in materia di amministrazione condivisa – in cui l'enfasi sul 'dire' si sposta sul 'fare'. Fra queste, le strategie di gestione dei beni comuni (urbani e non) rappresentano, almeno a livello locale e sublocale, un'innovazione istituzionale di sicuro rilievo nel contesto italiano, contribuendo a ridefinire il ruolo dell'amministrazione pubblica (Iaione 2015). Questa si apre alla collaborazione con soggetti diversi che si attivano per dare una risposta collettiva a problemi di interesse generale. La misura in cui l'integrazione tra le due forme democratiche sia effettiva resta al momento un'assunzione priva di evidenze empiriche, ma chiave. Con riguardo all'Italia, non vi è ancora stato un tentativo di studiare in maniera sistematica i possibili collegamenti tra innovazioni democratiche 'appartenenti' a diverse teorie. Con questo lavoro, vogliamo cercare di colmare in parte queste lacune.

Obiettivo dello studio è dunque fornire una panoramica sul livello di istituzionalizzazione, intesa come formalizzazione legale, dei processi partecipativo-deliberativi di coinvolgimento dei cittadini e delle cittadine nella presa di decisioni pubbliche e del governo dei beni comuni urbani nei Comuni capoluogo delle quindici città metropolitane italiane. In aggiunta, sarà indagata, in chiave esplorativa, l'eventuale esistenza di forme di connessione tra innovazioni democratiche 'appartenenti' a teorie diverse, concentrandosi sulla dimensione urbana. Il concetto di connessione/ *coupling* fa riferimento alla relazione tra le parti di un insieme, che varia in base ai livelli di differenziazione e interdipendenza reciproca (Orton e Weick 1990). Un sistema è tale se le sue parti costitutive si differenziano sul piano funzionale, per assicurare l'efficacia del sistema stesso, ma sono interdipendenti a livello relazionale, per garantire la possibilità di convergere, influenzarsi e adattarsi mutualmente, evidenziando una situazione di *loose coupling* (Mansbridge *et al.* 2012). Il *loose coupling* è solo una delle possibili manifestazioni di relazioni sistemiche, ma è stato individuato dalla letteratura sui 'sistemi deliberativi' e non solo (si veda anche Trein 2017) come tipo ideale. Nello studio dell'istituzionalizzazione delle forme di innovazione democratica e delle loro connessioni proveremo ad applicare tale concetto, in via del tutto esplorativa, allo scopo di indagare quali elementi di distinzione istituzionale e integrazione sul piano strategico e degli output caratterizzano i processi di trasformazione democratica dei Comuni italiani.

L'articolo è strutturato come segue. Nella prima sezione si presenta una rassegna degli studi riguardanti le innovazioni democratiche in Italia, e degli studi che hanno come oggetto la loro istituzionalizzazione. La seconda sezione è dedicata al metodo, mentre le successive sono dedicate all'analisi empirica.

## 1. L'innovazione democratica in Italia. Dalla sperimentazione alla messa a sistema?

In Italia, lo scenario della crisi della democrazia liberale (diminuzione dell'affluenza al voto, indebolimento dei partiti, erosione del capitale sociale, crisi di legittimità delle istituzioni rappresentative) appare esacerbato dalla debole affermazione di una cultura democratica e dalle degenerazioni del sistema partitocratico, crollato a seguito dell'inchiesta Mani Pulite. La crisi delle forme, dei canali e degli attori della democrazia rappresentativa è stata, nondimeno, accompagnata da un parallelo processo di reinvenzione della politica (Alteri *et al.* 2025), sia in termini di partecipazione 'dal basso' (attivismo civico, partecipazione a movimenti sociali e mobilitazioni), sia nella forma di un crescente ricorso a pratiche di coinvolgimento dei cittadini che rientrano nella prospettiva

dell'innovazione democratica. Nella prima metà degli anni Novanta l'attenzione è perlopiù rivolta al coinvolgimento degli stakeholder nella governance territoriale (ad esempio i Patti territoriali), mentre nel decennio successivo l'enfasi si sposta verso i cittadini 'comuni', con l'introduzione di strumenti di democrazia partecipativa, per esempio i bilanci partecipativi, applicati in Italia a partire dalla ricezione del modello brasiliano (Allegretti e Sintomer 2009; Bassoli *et al.* 2021).

Ai numerosi studi su singole esperienze di bilancio partecipativo si affiancano alcuni lavori che hanno tentato di ricostruire la loro storia trentennale, dividendola in fasi e delineando le caratteristiche fondamentali di ognuna di queste, dal punto di vista socio-politico (Stortone e Allegretti 2018). Schiuma (2024; 2025) ne ha indagato il livello di istituzionalizzazione, come strumenti ordinari di governo in alcune città italiane. Lo stesso autore ha costruito un modello esplicativo, fondato sulla *Qualitative comparative analysis*, per tentare di spiegare come mai in alcune città il bilancio partecipativo è diventato uno strumento istituzionalizzato, e in altre no. I risultati mostrano complesse combinazioni di fattori politici, legislativi e socio-economici legati alla presenza o all'assenza dell'istituzionalizzazione. Allegretti *et al.* (2021) hanno invece evidenziato una correlazione positiva tra la presenza di leggi regionali che incentivano l'impiego di strumenti partecipativi da parte degli enti locali e un numero maggiore di bilanci partecipativi realizzati.

Vipiana (2018) ha condotto un'analisi sistematica dei riferimenti alla partecipazione e alla deliberazione negli statuti regionali adottati a partire dal 2004. Ne risulta che 15 Regioni su 20 affermano il diritto alla partecipazione in almeno un articolo. Un riferimento, di norma indiretto, al concetto di deliberazione è presente negli Statuti di Emilia-Romagna, Basilicata, Piemonte, Umbria, Abruzzo. La prima legge regionale organica sulla partecipazione è quella toscana (L.R. 69/2007, a cui segue la L.R. 46/2013). Questa, oltre a promuovere la realizzazione di processi partecipativi su scala locale, ha istituzionalizzato, per la prima volta in Italia, l'istituto del dibattito pubblico a livello regionale. La legge regionale toscana è stata ampiamente studiata: ne sono state evidenziate le virtù (Lewanski 2013), ma ne sono stati messi in luce anche gli elementi critici, quale il possibile ricorso ai processi di partecipazione come strumenti di controllo e di sterilizzazione del dissenso (Freschi e Raffini 2008). Ravazzi (2017, 94) ha adottato il metodo del *process tracing* per trovare quattro anelli di una "catena causale relativamente lineare" che collegano una variabile indipendente (combinazione tra un contesto sociale favorevole e l'azione di un imprenditore politico) a quella dipendente (l'inizio della politica di istituzionalizzazione della partecipazione del dibattito pubblico a livello regionale). Altre Regioni che si sono dotate di leggi 'organiche' in materia di partecipazione sono l'Emilia-Romagna, con la L.R. 8 del 27 maggio 2008 e la Puglia, con la L.R. 28 del 13 luglio 2017. Il raffronto tra queste tre esperienze permette di comparare diverse vie all'istituzionalizzazione (Gelli 2018). Il Lazio, con la non più attiva L.R. 16/2005 e la Sicilia (L.R. 5/2014, L.R. 8/2018) hanno introdotto la partecipazione attraverso la legge finanziaria (Allegretti 2024). Grazie anche all'impulso delle leggi regionali sulla partecipazione, prende forma un vivace panorama sperimentativo a livello locale, con la realizzazione di una pluralità di processi 'partecipativo-deliberativi', dai sondaggi deliberativi alle *climate assemblies*, che ricorrono al criterio della selezione casuale dei partecipanti (es. Giurie di cittadini) – finalizzata a coinvolgere i cittadini 'comuni' – o al criterio della 'porta aperta', che si rivolge a tutti i soggetti interessati – ad esempio il dibattito pubblico (Casillo 2020). Quest'ultima pratica è stata introdotta in Italia con il Codice degli Appalti del 2016, un impianto normativo che ha reso in alcuni casi obbligatorio il ricorso allo strumento a livello nazionale (Moro 2022; Ravazzi 2026). Il sostanziale smantellamento del dibattito pubblico a livello nazionale, avvenuto con l'entrata in vigore del Decreto legislativo n. 36/2023, ha indotto alcuni studiosi a interrogarsi sulla rete di attori politici, istituzionali, economici e civici che questa esperienza aveva attivato (Citroni 2024), e a concludere che il suo indebolimento sia da imputare anche alla mancanza di una efficace '*instrument constituency*'.

Infine, l'ultima famiglia di innovazioni che si diffonde a partire dall'esperienza di Bologna e altre città è quella della partecipazione civica per i beni comuni, intese come risorse gestite collettivamente da individui e gruppi, esposte a *enclosure* e dilemmi sociali (Ostrom 1990). In Italia, i beni comuni si diffondono ampiamente sia come esito di mobilitazioni locali (Quarta e Vercellone 2021), sia come strumenti di policy (Pavani *et al.* 2023), soprattutto in ambito urbano. Il concetto di beni comuni si afferma nel dibattito pubblico dal 2007, con l'istituzione della Commissione Rodotà per la riforma del Codice civile, che li definisce come "cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona". Anche se il disegno della Commissione non si trasforma in legge, la gestione condivisa dei beni comuni ha trovato ampia applicazione a livello locale. A Napoli, l'occupazione dell'ex Asilo Filangieri porta alla costruzione di un governo locale dei beni

comuni emergenti, basato sull'uso civico e collettivo urbano (Capone 2016). Inoltre, sull'esempio del Comune di Bologna, a partire dal 2014 oltre 300 Comuni ed altri enti locali hanno adottato Regolamenti sulla collaborazione fra cittadini e Amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, che propongono un modello di amministrazione condivisa basato sul principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.), con la stipula di migliaia di Patti di collaborazione (gli strumenti che stabiliscono gli interventi e gli attori coinvolti nella gestione dei beni comuni). Quello sussidiario è univocamente considerato un modello di governo della cosa pubblica innovativo e lontano da quelli tradizionali di Stato regolativo ed erogatore (che non sono certo scomparsi). Negli ultimi anni, i nuovi strumenti di co-programmazione e co-progettazione previsti dalla riforma del Codice del Terzo settore[1], che includono la collaborazione nell'analisi e nella scelta delle azioni, ma anche nella realizzazione degli interventi, sono divenute sempre più centrali nell'ambito del paradigma dell'amministrazione condivisa, che non riguarda più solo i beni comuni (Festa 2023). Questi ultimi rimangono tuttavia gli esempi più concreti e duraturi di governo locale collaborativo. La letteratura che si è occupata di studiare i beni comuni in Italia ha visto la forte espansione di un filone legale, incentrato sulla valorizzazione della cittadinanza 'attiva', basata sulla condivisione di responsabilità tra cittadini e amministrazione nell'uso dei beni comuni e strategie di governance collaborativa (Arena 2017), e di studi critici (per esempio Hardt e Negri 2009). Negli ultimi anni l'attenzione empirica allo studio dei beni comuni è cresciuta notevolmente. Le analisi dell'istituzionalizzazione si sono focalizzate su singole esperienze (Giannini e Pirone 2019) e sulla prospettiva del nuovo municipalismo (Pinto *et al.* 2023; Bianchi 2023), mentre Labsus elabora ogni anno, dal 2015, un rapporto sullo stato di attuazione dell'amministrazione condivisa.

## 2. Metodo

Scopo della presente ricerca è indagare le innovazioni democratiche a livello locale tramite l'analisi dell'istituzionalizzazione degli strumenti partecipativo-deliberativi e di gestione dei beni comuni urbani, e le connessioni esistenti tra i due modelli. Se l'istituzionalizzazione è intesa per lo più come formalizzazione legale, si vedrà nel seguito come bilanci partecipativi, dibattiti pubblici e beni comuni sono stati analizzati anche in termini di routinizzazione della pratica, mediante una desk analysis sui siti ufficiali delle pubbliche amministrazioni e sui principali quotidiani digitali cittadini. In tema di connessioni, è stata invece indagata l'esistenza di regolamentazione o strategie che esplicitamente colleghino i due modelli, nonché la presenza di arene in comune o meno alla partecipazione del dire e del fare. Cercare connessioni significa superare l'analisi delle trasformazioni democratiche come singole iniziative e strumenti, per guardare alle loro interazioni, in linea con l'esigenza, evidenziata dalla letteratura, di adottare uno sguardo più sistemico allo studio della deliberazione e della partecipazione (Mansbridge *et al.* 2012). La ricerca si focalizza sui Comuni capoluogo delle 15 Città metropolitane italiane, sia per una necessità operativa di circoscrivere il campo, sia perché le città metropolitane sono un ambito privilegiato di innovazione democratica.

Per l'analisi della formalizzazione legale, sono stati considerati tutti gli atti regolatori in cui si riteneva possibile rinvenire traccia di regolazione delle innovazioni democratiche oggetto di studio. Ricerche precedenti (Bartocci *et al.* 2016; Schiuma 2024) hanno infatti mostrato come gli enti locali tendano a condensare in questi documenti le norme riguardanti tali strumenti. Inoltre, atti diversi svolgono funzioni diverse. Mentre gli Statuti 'fotografano' la possibilità che gli strumenti in oggetto rientrino tra le norme costitutive degli enti, gli altri atti citati possono invece contenere norme riguardanti le procedure, gli uffici, le risorse collegate a ciascuna politica partecipativa. In particolare, per tutti i Comuni sono stati sistematicamente presi in considerazione: gli Statuti; il Regolamento del Consiglio comunale; il Regolamento di contabilità; i Regolamenti sul decentramento, quando presenti; i Regolamenti e le delibere sui beni comuni urbani, quando presenti; i regolamenti generali sugli istituti di partecipazione, quando presenti; eventuali regolamenti ad hoc sugli istituti di partecipazione di interesse. Tutti gli atti sono stati scaricati direttamente dai siti web ufficiali delle amministrazioni oggetto di indagine, per poi essere analizzati al fine di ricercare richiami agli strumenti succitati e valutare se essi fossero sufficienti, quantitativamente e qualitativamente, per parlare di regolazione. Nello specifico, sono state utilizzate le seguenti *queries*: "petiz-", "referend-", "iniziativa popolare", "beni comuni", "amministrazione condivisa", "bilanci-", "dibattit-", "débat". La ricerca riguardante gli atti sopra citati contribuisce a chiarire quale sia il livello di istituzionalizzazione di questi strumenti, intesa come formalizzazione legale. Non dice molto, però, circa l'istituzionalizzazione intesa

1 Si vedano a tal riguardo l'Art. 55 del Decreto legislativo n. 117 del 3 luglio 2017 e la Sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale.

come utilizzo consuetudinario degli stessi. Proprio per questo, è stata condotta una desk analysis per rintracciare tutte le notizie disponibili sull'impiego di bilanci partecipativi, dibattiti pubblici e forme di governance condivisa dei beni comuni urbani. L'analisi dei regolamenti e la desk analysis hanno consentito inoltre di individuare casi di Regolamenti che mettono in collegamento tra loro strumenti di democrazia partecipativo-deliberativa e di sussidiarietà orizzontale, nonché alcuni casi concreti di collegamento tra bilancio partecipativo e Patti di collaborazione. Allo scopo di ampliare l'analisi delle connessioni, la desk analysis è stata integrata con interviste qualitative ad esperti e alle pubbliche amministrazioni dei Comuni coinvolti.

## 3. Risultati: l'istituzionalizzazione delle innovazioni democratiche nei Comuni oggetto di studio

La tabella A1, riportata in Appendice, mostra i risultati relativi allo studio dell'istituzionalizzazione delle innovazioni democratiche prese in considerazione, intesa come loro formalizzazione legale. Come è possibile notare, strumenti come petizioni, istanze, proposte di deliberazione di iniziativa popolare e referendum risultano oggetto di regolazione in tutte le città oggetto di studio, venendo spesso citati in più di un atto regolatorio. Solo a titolo d'esempio, a Roma si parla di referendum comunali nello Statuto, nel Regolamento del Consiglio comunale, in quello del decentramento amministrativo e in quello degli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare. Tali strumenti vengono spesso citati negli Statuti degli enti, segno che sono considerati fondamentali, in un certo senso 'costituenti' e 'costituzionali' per gli enti locali, per poi essere oggetto di regolazione più dettagliata, come per esempio nei Regolamenti sugli istituti della partecipazione.

Più complicata la situazione per quanto riguarda, invece, le innovazioni democratiche meno datate. Per quanto concerne il bilancio partecipativo, in cinque città (Napoli, Firenze, Genova, Cagliari e Sassari) non si trovano tracce di una sua regolazione. Con riguardo alle altre dieci, solo in due (Roma e Bologna) si riscontrano citazioni a questo strumento negli Statuti degli enti. Proprio in queste due città, inoltre, riferimenti allo strumento si riscontrano, rispettivamente, in ben tre e quattro atti regolatori. A Roma, nello Statuto, nel Regolamento di contabilità e in un Regolamento ad hoc; a Bologna, nello Statuto, nel Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani (sul punto si tornerà più in là nella trattazione), ancora in un Regolamento ad hoc e infine nel Regolamento sul decentramento. A Milano e a Reggio Calabria il bilancio partecipativo è citato in due atti, rispettivamente nel Regolamento dei Municipi e nel Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare e nel Regolamento di contabilità e, di nuovo, nel Regolamento per l'attuazione degli istituti di partecipazione popolare. Nelle tre città siciliane, i riferimenti appaiono in Regolamenti ad hoc. Roma e Bologna sono, dunque, anche gli unici due Comuni oggetto di studio in cui il bilancio partecipativo è citato anche nello Statuto dell'ente.

In alcune città la regolamentazione, pur esistente, è rimasta sostanzialmente lettera morta. A Roma, dal 2019, è stata realizzata una sola edizione del bilancio partecipativo. La ripetizione dell'esperienza è stata senza dubbio in parte bloccata da circostanze sfavorevoli, come lo scoppio nel 2020 della pandemia da Covid-19. Tuttavia, è lecito pensare che almeno due problemi connessi all'edizione 2019 (il basso tasso di partecipazione della cittadinanza e i grossi ritardi nella realizzazione dei progetti risultati vincitori) abbiano indotto l'amministrazione a prendere tempo. Considerazioni simili si applicano a Milano, dove dal 2021, anno in cui è entrata in vigore la regolamentazione in vigore, non è mai stato implementato alcun bilancio partecipativo, e a Reggio Calabria. In cinque città, invece (Bologna, Palermo, Bari, Catania e Messina), sulla base della frequenza di implementazione, sembra si possa sostenere che il bilancio partecipativo sia effettivamente una politica istituzionalizzata. Peraltro, nelle cinque città le logiche di istituzionalizzazione sembrano alquanto differenti, dato che in Sicilia è in vigore una normativa regionale che obbliga gli enti locali a realizzare annualmente percorsi di bilancio partecipativo. Lo stesso non è vero per Bologna e Bari, dove dunque la volontà politica di impiego dello strumento ha avuto, con ogni probabilità, un peso maggiore. L'istituto del dibattito pubblico è oggetto di regolazione formale solo in due città: Milano e Genova. Nella prima, la normativa è contenuta nel Regolamento degli istituti di partecipazione, nella seconda il dibattito pubblico è oggetto di un Regolamento ad hoc. Anche in questo caso, nelle due città in cui lo strumento è regolamentato, non pare essere diventato uno strumento ordinario di governo. A Genova, l'ultimo dibattito pubblico, riguardante il progetto della diga foranea, è stato indetto dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale, in ottemperanza alla normativa nazionale. A Milano, invece, il dibattito riguardante il progetto per il nuovo stadio è stato indetto dal Comune.

Con riguardo alla democrazia del fare, riferimento ai beni comuni si trovano con una certa

frequenza negli Statuti dei Comuni, come a Napoli, Torino, Bologna, Genova. Tuttavia, le forme di partecipazione legate all'amministrazione condivisa dei beni comuni sono quasi sempre oggetto di regolamentazione specifica, segno che i *policymakers* locali tendono a vedere queste forme di partecipazione come qualcosa di separato da bilanci partecipativi, dibattiti pubblici e le altre innovazioni democratiche di stampo partecipativo-deliberativo. Il livello di istituzionalizzazione del governo locale dei beni comuni è valutato analizzando gli strumenti messi in campo dai Comuni (norme, patti, strutture dedicate e comunicazione) e, in considerazione della dimensione pratica o attiva di questa forma di partecipazione, anche il loro grado di diffusione concreta e la conflittualità legata al riconoscimento delle iniziative dal basso. L'analisi dei quindici casi segue la classificazione in tre principali modelli di governo dei beni comuni nelle città italiane, ossia quelli di Bologna, Torino e Napoli (Micciarelli 2022). In generale, sono questi, tra quelli analizzati, i Comuni che più di altri si sono dotati di istituzioni dei beni comuni. Vedremo però come le altre città si inseriscono in questo quadro.

Meno diffuso rispetto ad altri modelli – anche per via del ruolo chiave giocato dal riconoscimento e dall'assunzione di responsabilità pubbliche nei confronti dei movimenti urbani (Micciarelli 2022) –, l'approccio napoletano nasce dalla spinta delle comunità locali organizzate nella rete cittadina dei beni comuni emergenti, in dialogo con un'amministrazione favorevole alla partecipazione (Vesco e Kioupkiolis 2024). La rete conserva oggi un ruolo chiave, offrendo sul suo portale informazioni pubbliche dettagliate e accessibili sui beni comuni[2]. Tale modello si consolida successivamente all'occupazione, nel 2012, dell'ex Asilo Filangieri, portando all'istituzione del primo Assessorato ai beni comuni in Italia e dell'Osservatorio cittadino sui beni comuni, oggi attore di mediazione tra amministrazione e collettività. Napoli rappresenta un caso pionieristico nel governo dei beni comuni urbani, che si basa sulla legittimazione, tramite delibere, di pratiche di gestione diretta dei beni comuni emergenti (oggi una decina, ma altri sono ancora da riconoscere).

Nel 2014 Bologna adotta il primo Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, definendo strutture dedicate (un ufficio e una fondazione, la Fondazione Innovazione Urbana Rusconi Ghigi), e avviando, a nove anni dalla sua introduzione, una revisione del Regolamento volta a riaffermare la centralità di tutti i soggetti civici nella gestione condivisa dei beni comuni così come nelle forme di co-programmazione e co-progettazione previste dall'art. 55 del nuovo Codice del Terzo Settore. Se la rete civica, dotata di una sezione interamente dedicata ai patti, mostra chiaramente la ricchezza e la forza del modello, con centinaia di patti firmati ogni anno, le tensioni con gli spazi sociali autogestiti (per esempio Làbas e XM24) sono a loro volta aumentate (Micciarelli 2022). Ad oggi, 11 tra i Comuni oggetto di analisi hanno adottato il Regolamento Bologna (ideato insieme a Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà e altri stakeholder), dando origine a esperienze di 'prima' e 'seconda generazione' caratterizzate da forte eterogeneità territoriale (per esempio la previsione di "regole specifiche per i beni confiscati alla 'ndrangheta" nel Regolamento della Città di Reggio Calabria o il ruolo di tutto rilievo delle Fondazioni bancarie a Milano) e da una diffusione diseguale dei Patti di collaborazione (dai 435 patti attivi a Genova nel 2024 alla loro assenza quasi totale – secondo una ricerca desk – nei casi di Reggio Calabria, Venezia e Sassari). A livello regionale solo la Toscana ha approvato una legge sulla collaborazione tra cittadini attivi ed enti pubblici (L.R. n. 71/2020), mentre l'ente Città Metropolitana di Milano ha adottato il Regolamento nel 2019. I casi condividono la presenza di strumenti informativi online e l'attribuzione di funzioni amministrative – sebbene non sempre sia istituito un vero e proprio Ufficio beni comuni – o, in qualche caso, di deleghe politiche, come a Genova e Bologna. Nel giro di un decennio dall'avvio dell'esperienza bolognese, anche Palermo e Roma hanno adottato recentemente il Regolamento a seguito di iter non lineari e prolungati nel tempo (si pensi che, nel frattempo, sia la Regione Lazio che la Città Metropolitana di Roma hanno adottato regolamenti sull'amministrazione condivisa dei beni comuni), in contesti segnati da una lunga tradizione di pratiche di riappropriazione e gestione informale dei beni comuni, spesso estranee o conflittuali rispetto ai processi di legittimazione istituzionale. In generale, nonostante molti progetti dal basso ottengano effettiva legittimazione, il riconoscimento di queste iniziative resta spesso problematico, soprattutto nei confronti delle forme più radicali di autogestione. Non mancano poi casi di Comuni che non hanno adottato un modello di governo dei beni comuni urbani. Rientrano in questo cluster Cagliari, Catania e Messina, sebbene a Cagliari il concetto sia stato introdotto nello Statuto comunale (art. 1 comma 4). In tutte si riscontrano, tuttavia, interessanti e importanti iniziative dal basso.

2 Si veda www.commonsnapoli.org.

Infine, il caso di Torino si distingue per un modello regolativo particolarmente innovativo che combina all'interno del Regolamento strumenti *top-down* e *bottom-up*, quali i patti di collaborazione, l'uso civico collettivo urbano, la gestione collettiva civica e la Fondazione bene comune, e istituisce una Consulta permanente dei beni comuni urbani. Il modello, tuttavia, risulta per molti versi ancora in fase di consolidamento, come evidenziato dalle criticità operative emerse nell'attuazione del Regolamento, che hanno rallentato la stipula di patti (meno di 50), e dal mancato ricorso agli altri strumenti previsti.

## 4. Partecipazione del dire e partecipazione del fare, canali distinti o convergenza?

Esistono forme di collegamento fra gli strumenti della democrazia partecipativa e collaborativa?

L'esperienza delle leggi regionali sulla partecipazione ci porta a rispondere in maniera affermativa. Se la prima legge regionale in materia, quella toscana del 2007, pone una spiccata enfasi sui processi deliberativi, nell'approccio adottato dalla Regione Puglia.

"Il processo di costruzione delle politiche pubbliche non è visto limitatamente alle fasi di elaborazione dei quadri conoscitivi per la decisione. I programmi di politica regionale adottano la partecipazione come metodo per stimolare il coinvolgimento della cittadinanza attiva anche nelle fasi di attuazione – la messa in opera delle decisioni, cioè la dimensione del fare – di monitoraggio e valutazione delle politiche" (Gelli 2018, 294).

D'altra parte, Gelli (2018, 311) rileva come la stessa Regione Toscana, nella seconda fase, corrispondente all'approvazione e alla messa in esercizio della nuova legge, la L.R. n. 46/2013, abbia attenuato l'enfasi sui processi deliberativi e prestato maggiore attenzione alla promozione di un approccio collaborativo in materia di rigenerazione e cura dei beni comuni, sia grazie all'impulso di altri soggetti, quali ANCI e LABSUS, sia per l'attenzione prestata, in particolare dall'Assessore Vittorio Bugli, alla promozione dell'economia collaborativa. In particolare, a seguito della pubblicazione del libro verde #CollaboraToscana, sono aumentate le esperienze di Cooperative di comunità, "un modello di innovazione sociale in cui i cittadini di una comunità si organizzano per essere produttori e fruitori di beni o servizi, favorendo sinergia, occasioni di crescita e coesione all'interno di una comunità"[3].

Si compie, negli anni, il passaggio da una fase di sperimentalismo deliberativo a una fase in cui trovano maggiore spazio le pratiche di collaborazione nella cura dei beni comuni e nella progettazione ed implementazione dei servizi.

Troviamo risposte affermative anche analizzando i Regolamenti sui beni comuni approvati nei Comuni che sono stati analizzati.

> "Al fine di dare maggiore pubblicità alle proposte di collaborazione complessa [...] la Struttura organizzativa competente [...] può ricorrere alle procedure della democrazia partecipativa, convocando il Forum delle cittadine e dei cittadini attivi di cui all'art. 2 lett. m), convocando assemblee sul territorio, anche attivando percorsi partecipativi via web rivolti al territorio interessato al Patto" (art. 9, par. 4, Comune di Roma);
>
> "Al fine di dare maggiore pubblicità alle proposte di collaborazione di cui al comma 3 e per conoscere istanze e bisogni della comunità di riferimento, l'Ufficio o il dirigente competente per materia può ricorrere alle procedure della democrazia partecipativa [...]" (art. 8, Comune di Palermo);
>
> "Le disposizioni del presente Regolamento possono essere utilizzate in sede di ridefinizione del processo del bilancio partecipativo al fine di migliorarne le connessioni con il complesso degli strumenti comunali di promozione della sussidiarietà" (art. 36, Comune di Bologna).

In effetti, si tratta di risultati che non dovrebbero stupire. Come sottolinea Bonasora in riferimento all'amministrazione condivisa dei beni comuni, la co-progettazione è centrale per i patti di collaborazione, i cui contenuti dovrebbero derivare dal confronto fra cittadini e istituzioni. Anche sul piano delle strategie, abbiamo riscontrato tentativi in tal senso. Dall'intervista con il Settore partecipazione del Comune di Bologna, è emerso per esempio che "l'integrazione di tutti gli strumenti e ambiti della partecipazione avviene nei Quartieri attraverso il lavoro degli Uffici reti e lavoro di comunità" (I1), mentre a Milano, a sei anni dall'approvazione del regolamento sui beni comuni, l'amministrazione sta cominciando a ragionare sulla questione dell'unione tra dire e fare, nel senso di coinvolgere anche più soggetti nell'esecuzione del regolamento (I2). L'intervistata in qualità di esperta ha richiamato l'attenzione su un aspetto cruciale, vale a dire che "a volte è proprio il saper fare partecipativo che fa sì che, per esempio, ci sono dei Comuni che prima hanno fatto le agende 21, poi hanno fatto i bilanci partecipativi e poi diventano, caso strano, proprio i più curiosi, fin dal 2014-15, della strada dei patti di collaborazione. Perché appunto

3 Si veda https://coopdicomunita.toscana.it/perchè-le-cooperative-di-comunità.

hanno proprio un approccio partecipativo e quindi anche nell'amministrazione condivisa dei beni comuni vedono una possibile strada [...]. Aggiunto a questo scenario c'è lo scenario proprio delle esperienze, che condensano i diversi approcci" (I3). Se guardiamo alle esperienze concrete, osserviamo numerosi casi di connessione, per esempio tra bilanci partecipativi e patti di collaborazione. È quanto si è visto per esempio a Milano, con il patto di collaborazione riguardante Largo Balestra. Qui, nel 2017, come si legge sul sito del Comune, "le associazioni di zona si sono messe in rete per ripensare il futuro dell'area e grazie al collettivo di giovani architetti di Needle Agopuntura urbana, esperti in progettazione urbanistica partecipata, è nato il progetto Fate Largo!. Il progetto ha vinto l'edizione 2017/2018 del Bilancio partecipativo per il Municipio 6 per la riqualificazione della piazza. In attesa dell'avvio dei lavori, al fine di rivitalizzare lo spazio e costruire legami sociali fondamentali per il presidio del territorio, l'associazione Fate Largo ha sottoscritto un patto di collaborazione". Qualcosa di simile è successo a Bologna, dove al bilancio partecipativo del 2023, nel quartiere Navile, risultò vincitore il progetto 'Com'in' - Riqualificazione degli spazi Casa di quartiere Fondo Comini e del parco annesso. In questo caso, è con la firma del patto di collaborazione che prende avvio l'attuazione dei contenuti dei progetti vincitori. Esistono comunque altri casi in cui patti di collaborazione si intrecciano con percorsi partecipativo-dialogici. A titolo di mero esempio, si cita il patto di collaborazione per la gestione condivisa del Paladiamante a Genova, il primo patto complesso, dove la coprogettazione tra istituzioni, soggetti privati, cittadini e Terzo settore ha consentito di allargare 'la rete dei promotori' e reperire nuove risorse economiche. "Io certamente credo che dobbiamo andare verso il mettere a sistema tutte queste cose, in particolare tutte le forme deliberative con le forme che io chiamo di democrazia contributiva [...]. Però quello che succede sui territori [...] è che [...] molto spesso le cose sono anche un po' compartimentate [...] i processi partecipativi più classici [...] hanno [...] dei loro budget, dei loro [...] canali più consolidati di quanto siano i canali dell'amministrazione condivisa dei beni comuni. [...] È quello che [...] Luigi Bobbio chiamava l'ingegneria della partecipazione, sui processi deliberativi ormai è abbastanza consolidata. [...] coi patti di collaborazione [...] le cose non sono così ingegnerizzate." (I3). Sul piano funzionale, le due arene della deliberazione e della collaborazione si mantengono per lo più autonome, ma l'assenza in molti casi di strutture organizzative interne dedicate esclusivamente ai beni comuni rende per esempio difficile collegare i diversi settori quando questi sono coinvolti da una proposta di patto di collaborazione. In conclusione, l'analisi delle connessioni tra i diversi modelli di partecipazione ha mostrato alcuni primi sforzi verso una loro integrazione in chiave strategica e strumentale, nonostante una convergenza tra funzioni spesso faticosa. Si è tuttavia ancora lontani da un'integrazione sistematica.

## Conclusioni

La ricerca ha analizzato le innovazioni democratiche in 15 Comuni italiani guardando all'istituzionalizzazione degli strumenti partecipativo-deliberativi e di gestione dei beni comuni urbani, e alle connessioni esistenti tra i due modelli. Accingendoci a commentarne i risultati, va riconosciuto come essi sicuramente, almeno in parte, dipendano dalle fonti utilizzate e dalla scelta delle città oggetto di studio.

L'analisi ha mostrato come, nei Comuni oggetto di studio, alcune innovazioni democratiche siano frequentemente istituzionalizzate, nel senso che sono "oggetto di regolazione formale". Questo è particolarmente vero per istanze, petizioni, proposte di deliberazione di iniziativa popolare, referendum e governo dei beni comuni. Minore risulta, in tale accezione, l'istituzionalizzazione del bilancio partecipativo e, ancor di più, del dibattito pubblico. Quando invece si va ad analizzare il livello di istituzionalizzazione inteso come grado di trasformazione di tali pratiche in strumenti ordinari di governo, in cinque città (Bologna, Bari, Catania, Messina e Palermo) il bilancio partecipativo sembra essere diventato una pratica istituzionalizzata, mentre in nessun Comune oggetto di studio pare si possa dire lo stesso per l'istituto del dibattito pubblico. Per quanto riguarda il governo dei beni comuni, abbiamo mostrato come, dal 2010 in poi, le città italiane abbiano avviato percorsi di sperimentazione amministrativa, che in vari casi si sono consolidati in modo più o meno definitivo. Se è chiara l'influenza del modello Bologna, che negli ultimi anni ha iniziato a dialogare anche con altre città europee, va detto che Napoli gode di un forte apprezzamento internazionale (Fava 2022), e l'uso civico e collettivo urbano è stato rivendicato da una rete di altre esperienze in Italia, che propone il riconoscimento di tale istituto nei regolamenti locali e la creazione di un quadro legale di supporto a livello nazionale. La politica è in grado di incidere prepotentemente sul destino di questi beni, specialmente in considerazione della proprietà per lo più pubblica degli asset urbani, soprattutto comunale. L'analisi della legittimazione o meno delle iniziative dal basso, almeno nelle forme del 'fare', ha posto inoltre l'accento sui rischi di riproduzione delle dinamiche escludenti tipiche

delle arene di policy e di sterilizzazione delle istanze più conflittuali derivanti dall'istituzionalizzazione della partecipazione, portando alcuni a parlare del Regolamento di Bologna come tentativo di configurazione istituzionale post-politica (Bianchi 2018). Sono dilemmi e domande già sollevate in merito alle pratiche partecipative in senso stretto (Young 2000; Moini 2011). La recente ampia diffusione degli strumenti collaborativi solleva però un'ulteriore questione, data dal "rischio che l'enfasi posta sul 'fare' [...] divenga il nuovo alibi per rimettere in ombra il 'decidere'", per nulla inverosimile di fronte alle continue ondate di contrazione della spesa pubblica (Valastro 2016, 25). Se l'introduzione di partecipazione e deliberazione nel policy making comporta infatti un costo ulteriore dei processi decisionali pubblici, l'evidenza della convenienza per l'ente locale della sussidiarietà orizzontale è uno dei punti che permette a queste esperienze di consolidarsi. Lo dimostra l'ampio numero di patti di collaborazione che hanno ad oggetto la cura del verde pubblico da parte dei cittadini attivi. La partecipazione 'del fare', laddove ridotta all'affidamento ai cittadini di servizi, rischia dunque di porsi al servizio di una strategia di depoliticizzazione, riproponendo e attualizzando gli interrogativi che sono stati avanzati in relazione alla trasformazione del terzo settore in erogatore di servizi (Busso 2018). Del resto, anche nell'istituzionalizzazione di pratiche partecipativo-deliberative si è ravvisato un rischio di depoliticizzazione, tramite cui i governi delegano la gestione di questioni politiche ad arene non maggioritarie, dove persone non elette le affrontano con criteri tecnici, invece che politici (Bobbio 2017). L'integrazione di questi due ambiti di innovazione sociale nell'ambito di sistemi partecipativi territoriali può contribuire a neutralizzare il rischio di depoliticizzazione a cui sono esposte pratiche isolate e sconnesse. L'istituzionalizzazione dei processi – tramite formalizzazione e/o routinizzazione – non si traduce automaticamente in un loro radicamento, né sul piano organizzativo, né sul piano culturale, e non si connette necessariamente a una strategia di rinnovamento complessivo dei rapporti tra istituzioni e cittadini (Fiket *et al.* 2026; Ravazzi 2026). Può, al contrario, tradursi nella realizzazione di spazi e processi debolmente connessi, se non isolati, dai processi decisionali e amministrativi ordinari. Lo sviluppo di "risposte vuote e senza anima a requisiti legali formali", per di più non comunicanti tra di loro, non apporta "un potenziale trasformativo rispetto alle realtà socio-istituzionali dei contesti dove prendono forma" (Allegretti 2024, 4). Al contrario, tale effetto trasformativo può essere promosso dalla connessione tra diverse pratiche di innovazione democratica e dalla loro integrazione in un sistema partecipativo e deliberativo più ampio – che, facendo riferimento ad Habermas (2013), comprenda il centro e la periferia del sistema politico, pubblici forti (legislatori e decisori), pubblici intermedi (arene deliberative, spazi di amministrazione condivisa) e pubblici deboli, anche di natura conflittuale (sfera pubblica mediatica, contropubblici) (Raffini 2011; Dean *et al.* 2020). L'analisi delle connessioni tra processi di coinvolgimento dei cittadini e delle cittadine nella presa di decisioni pubbliche e pratiche di governo dei beni comuni ha però rivelato primi passi nella direzione di una maggiore integrazione delle diverse forme di partecipazione. Sono casi episodici che però denotano uno sforzo ideazionale. In alcune città tra quelle prese in esame (come Bologna e Milano) sta prendendo forma un sistema partecipativo su scala urbana, che potrebbe essere preso a modello da altre città. Bologna, in particolare, investe da anni in molteplici pratiche partecipative e deliberative istituite a vari livelli (di quartiere, urbano) con un elevato grado di strutturazione e una visione quanto più possibile integrata. Si tratta di un fenomeno la cui diffusione dovrà essere ulteriormente osservata e valutata in futuro, e che potrà porsi al centro di una nuova agenda di ricerca.

## Appendice

### Tabella A1. Regolamentazione delle principali innovazioni democratiche nei Comuni italiani oggetto di studio

| Comune | Petizioni | Istanze | Proposte di iniziativa popolare | Referendum | Bilancio partecipativo | Dibattito pubblico | Beni comuni |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Roma | Statuto, Regolamento del Consiglio comunale, Regolamento per gli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare | Statuto, Regolamento per gli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare | Statuto, Regolamento del Consiglio comunale, Regolamento per gli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare | Statuto, Regolamento del Consiglio comunale, Regolamento del decentramento amministrativo, Regolamento per gli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare | Statuto, Regolamento di contabilità, Regolamento del bilancio partecipativo | / | Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali di Roma Capitale |
| Milano | Statuto, Regolamento dei municipi del Comune di Milano, Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare | Statuto, Regolamento dei municipi del Comune di Milano, Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare | Statuto, Regolamento dei municipi del Comune di Milano, Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare | Statuto, Regolamento dei municipi del Comune di Milano, Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare | Regolamento dei municipi del Comune di Milano, Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare | Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare | Disciplina per la partecipazione dei cittadini attivi alla cura, gestione condivisa e alla rigenerazione dei beni comuni urbani, Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare |
| Napoli | Statuto, Regolamento delle municipalità | Statuto, Regolamento delle municipalità | Statuto, Regolamento delle municipalità | Statuto, Regolamento comunale per la partecipazione e la consultazione dei cittadini – referendum consultivo, Regolamento delle municipalità | / | / | Statuto |
| Torino | Statuto, Regolamento del decentramento, Testo unico delle norme regolamentari sulla partecipazione, il referendum l'accesso, il procedimento, la documentazione amministrativa e il difensore civico, Regolamento del Consiglio comunale | Statuto, Regolamento del decentramento, Testo unico delle norme regolamentari sulla partecipazione, il referendum l'accesso, il procedimento, la documentazione amministrativa e il difensore civico, Regolamento del Consiglio comunale | Statuto, Regolamento del decentramento, Testo unico delle norme regolamentari sulla partecipazione, il referendum l'accesso, il procedimento, la documentazione amministrativa e il difensore civico, Regolamento del Consiglio comunale | Statuto, Testo unico delle norme regolamentari sulla partecipazione, il referendum l'accesso, il procedimento, la documentazione amministrativa e il difensore civico | Statuto (?), Regolamento del decentramento (?) | / | Statuto, Regolamento per il governo dei beni comuni urbani nella città di Torino |
| Bari | Statuto, Regolamento del Consiglio comunale, Regolamento sul decentramento amministrativo istitutivo dei Municipi | / | Statuto, Regolamento del Consiglio comunale, Regolamento sul decentramento amministrativo istitutivo dei Municipi | Statuto, Regolamento del Consiglio comunale | Regolamento sul decentramento amministrativo istitutivo dei Municipi | / | Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Palermo | Statuto, Regolamento per il decentramento | Statuto, Regolamento per il decentramento | Statuto, Regolamento per il decentramento | Statuto | Regolamento per l'utilizzo di somme con forma di Democrazia Partecipata ex<br><br>L.R. n. 5/2014 e ss. mm. | / | Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni |
| Catania | Statuto | Statuto, Regolamento sul decentramento urbano e sul funzionamento degli organi dei municipi del Comune di Catania | Statuto, Regolamento sul decentramento urbano e sul funzionamento degli organi dei municipi del Comune di Catania | Statuto, Regolamento sul decentramento urbano e sul funzionamento degli organi dei municipi del Comune di Catania | Regolamento per la disciplina dell'istituto della 'democrazia partecipata' | / | Regolamento per la disciplina dell'istituto della 'democrazia partecipata' (?) |
| Bologna | Statuto, Regolamento sul diritto di partecipazione e di informazione dei cittadini, Regolamento del Consiglio comunale | Statuto, Regolamento sul diritto di partecipazione e di informazione dei cittadini, Regolamento sul decentramento (?) | Statuto, Regolamento sul diritto di partecipazione e di informazione dei cittadini, Regolamento del Consiglio comunale, Regolamento sul decentramento | Statuto, Regolamento sul diritto di partecipazione e di informazione dei cittadini | Statuto, Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, Regolamento per la disciplina del bilancio partecipativo, Regolamento sul decentramento | / | Statuto, Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, Regolamento sul decentramento |
| Firenze | Statuto, Regolamento del Consiglio comunale (?), Regolamento dei Consigli di quartiere | Statuto, Regolamento dei Consigli di quartiere | Statuto, Regolamento del Consiglio comunale (?), Regolamento dei Consigli di quartiere, Regolamento per lo svolgimento del referendum consultivo e delle consultazioni popolari (?) | Statuto, Regolamento per lo svolgimento del referendum consultivo e delle consultazioni popolari (?) | / | Statuto (?) | Statuto (?), Regolamento sulla collaborazione tra cittadine, cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani, Regolamento dei Consigli di quartiere |
| Venezia | Statuto, Regolamento degli istituti della partecipazione, Regolamento del Consiglio comunale, Regolamento comunale delle municipalità | Statuto, Regolamento degli istituti della partecipazione, Regolamento comunale delle municipalità | Statuto, Regolamento degli istituti della partecipazione, Regolamento comunale delle municipalità | Statuto, Regolamento degli istituti della partecipazione, Regolamento comunale delle municipalità | Regolamento comunale delle municipalità | / | Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani della città di Venezia |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Genova | Statuto, Regolamento per il decentramento e la partecipazione municipale | Statuto, Regolamento per il decentramento e la partecipazione municipale | Statuto, Regolamento sulle consultazioni referendarie in materia di esclusiva competenza locale, Regolamento per il decentramento e la partecipazione municipale, Regolamento per le proposte di deliberazione di iniziativa popolare di cui all'art.21, comma 8 dello Statuto | Statuto, Regolamento sulle consultazioni referendarie in materia di esclusiva competenza locale, Regolamento per il decentramento e la partecipazione municipale | / | Regolamento per lo svolgimento del dibattito pubblico in merito alle opere rilevanti | Statuto, Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa dei beni comuni urbani |
| Messina | Statuto, Regolamento del Consiglio comunale, Regolamento per il decentramento | Statuto, Regolamento del Consiglio comunale (?), Regolamento per il decentramento | Statuto, Regolamento del Consiglio comunale | Statuto, Regolamento del Consiglio comunale | Regolamento Comunale per la destinazione di quota parte dei trasferimenti regionali di parte corrente con forme di democrazia partecipata | / | / |
| Reggio Calabria | Statuto, Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio comunale e delle Commissioni Consiliari, Regolamento per l'attuazione degli istituti di partecipazione popolare | Statuto, Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio comunale e delle Commissioni Consiliari, Regolamento per l'attuazione degli istituti di partecipazione popolare | Statuto, Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio comunale e delle Commissioni Consiliari, Regolamento per l'attuazione degli istituti di partecipazione popolare | Statuto, Regolamento per l'attuazione degli istituti di partecipazione popolare | Regolamento per l'attuazione degli istituti di partecipazione popolare, Regolamento di contabilità | / | Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione comunale per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani |
| Cagliari | Statuto, Regolamento sugli istituti di partecipazione | Statuto, Regolamento sugli istituti di partecipazione | Statuto, Regolamento sugli istituti di partecipazione | Statuto, Regolamento sugli istituti di partecipazione | / | / | Statuto |
| Sassari | Statuto, Regolamento per la costituzione dei Forum Sociali di quartiere, Regolamento per gli istituti di partecipazione | Statuto, Regolamento per la costituzione dei Forum Sociali di quartiere, Regolamento per gli istituti di partecipazione | Statuto, Regolamento per la costituzione dei Forum Sociali di quartiere, Regolamento per gli istituti di partecipazione | Statuto, Regolamento per la consultazione dei cittadini ed i referendum | / | / | Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani |

Nota: non è risultato possibile consultare Regolamento contabilità Comune di Catania. I punti interrogativi presenti in tabella indicano casi in cui l'interpretazione del dettato regolamentare è parsa dubbia. Fonti: siti internet ufficiali delle amministrazioni considerate.

## Bibliografia


Allegretti G. (2024), Centripete o centrifughe? Strategie di incentivo ai percorsi di innovazione democratica e forme di regolamentazione regionale: riflessioni a partire dal caso siciliano, *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, pp.1-34

Allegretti G., Bassoli M., Colavolpe G. (2021), On the Verge of Institutionalization? Participatory Budgeting Evidence in Five Italian Regions, *Financial Journal*, 13, n.2, pp.25-45

Allegretti G, Sintomer Y. (2009), *I Bilanci Partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, Ediesse

Alteri L., Busso S., Piazza G., Raffini L. (a cura di) 2025), *L'altra politica. La partecipazione tra movimenti sociali e attivismo civico nei vecchi e nuovi conflitti*, Milano, McGraw-Hill

Arena G. (2017), Amministrazione e società. Il nuovo cittadino, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1, pp. 43-55

Bartocci L., Grossi G., Natalizi D., Romizi S. (2016), Lo stato dell'arte del bilancio partecipativo in Italia, *Azienda Pubblica*, n.1, pp.37-58

Bassoli M., Graziano P., Perini L., Quattromani D., Stortone S., Biacca E., Colavolpe G., Capovilla G., Dell'Antone E., Onorato A., Maiella M., Recchia C., Valletta C. (2021), *2019 Dataset of Participatory Budgeting in Italy* <DOI:10.25430/researchdata.cab.unipd.it.00000457>

Bianchi I. (2023), The commonification of the public under new municipalism: Commons-state institutions in Naples and Barcelona, *Urban Studies*, 60, n.11, pp.2116-2132

Bianchi I. (2018), The post-political meaning of the concept of commons: the regulation of the urban commons in Bologna, *Space and Polity*, 22, n.3, pp.287-306

Bobbio, L. (2017), Neither completely political nor completely unpolitical. The Third Way of Deliberative Arenas, *PArtecipazione e COnflitto*, 10, n.2, pp.613-635

Bobbio L. (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusive*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane

Bobbio L. (2002), Le arene deliberative, *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n.1, pp.4-29

Busso S. (2018), *Away from Politics? Trajectories of Italian Third Sector after the 2008 Crisis*, Social Sciences, 228, n.7, pp.1-20

Bussu S., Bua A., Dean R., Smith G. (2022), Introduction: embedding participatory governance, *Critical Political Studies*, 16, n.2, pp.133-145

Capone N. (2016), Del diritto d'uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali, *Politica del diritto*, 47, n.4, pp.597-636

Casillo I. (2020), Il débat public francese: difesa dell'ambiente o difesa della democrazia? Una lettura critica dell'offerta istituzionale di democrazia partecipativa in Francia in occasione dei venticinque anni del débat public, *Istituzioni del Federalismo. Rivista di Studi Giuridici e Politici*, n.3, pp.635-655

Casillo I., Capone N. (2022), From squatting to standing up: dynamics of ownership and citizen and participatory management of 11 Neapolitan spaces, *Annales de Géographie*, 744, n.2, pp.32-60

Citroni G. (2024), Arene e attori del policy dismantling. La parabola del dibattito pubblico in Italia, *Stato e Mercato*, n.2, pp.333-362

Cotturri G. (2003), *Novità e portata progressiva della sussidiarietà orizzontale nella Costituzione Italiana*, *Intervento alla giornata di Studio su Il Welfare locale. Innovazione sociale, soggetti, istituzioni nella promozione locale del Welfare, Roma, 29 maggio*, Fondazione CESPE <https://www.fondazionecespe.it/Conv-welfare/index.html>

Dean R.J., Boswell J., Smith G. (2020), Designing democratic innovations as deliberative systems: The ambitious case of NHS citizen, *Political Studies*, 68, n.3, pp.689-709

Elstub S., Escobar O. (2019), Defining and typologising democratic innovations, in Elstub S., Escobar O., *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp.11-31

Fava F. (2022), Commoning Adaptive Heritage Reuse as a Driver of Social Innovation: Naples and the Scugnizzo Liberato Case Study, *Sustainability,* 14, n.191 <https://doi.org/10.3390/su14010191>

Festa D. (2023), La città tra innovazione sociale e commonification, in Allegri G., Frosina L., Guerra A., Longo

A. (a cura di), *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Collana Convegni 65, Roma, Sapienza Università Editrice, pp.67-90

Fiket I., Pudar Drasko G., Allegretti G. (2026), Towards an Innovative Democracy: Institutionalizing Participation in Challenging Times, *Politics and Governance*, 14, Article 11861

Filatova O., Kabanov Y., Misnikov Y. (2019), Public deliberation in Russia: deliberative quality, rationality and interactivity of the online media discussions, *Media and Communication*, 7, n.3, pp.133-144

Floridia A. (2017), *Un'idea deliberativa della democrazia. Genealogia e principi*, Bologna, il Mulino.

Freschi A.C., Raffini L. (2008), Processi deliberativi istituzionali e contesto politico. Il caso della Toscana, *Stato e Mercato*, n.2, pp.279-315

Gelli F. (2018), Modelli partecipativi regionali, tra mainstream e innovazione: un'analisi delle esperienze di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, in Gangemi G., *Innovazione democratica e cittadinanza attiva*, Roma, Gangemi, pp.257-294

Giannini V., Pirone M. (2019), Political participation in self-managed social centres, *PArtecipazione e COnflitto*, 13, n.2, pp.941-969

Habermas J. (2013), *Fatti e norme. Contributo a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza

Hall P.A. (1992), The movement from Keynesianism to monetarism: institutional analysis and British economic policy in the 1970s, in Steinmo S., Thelen K., Longstreth F., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.90-113

Hardt M., Negri A. (2009), *Commonwealth*, Cambridge, Harvard University Press

Iaione C. (2015), Beni comuni e innovazione sociale, *Equilibri, Rivista per lo sviluppo sostenibile*, n.1, pp.60-72

Lewanski R. (2013), Institutionalizing deliberative democracy: the "Tuscany laboratory", *Journal of Public Deliberation*, 9, n.1, art.10

Maino F. (2017), Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso, in Maino F., Ferrera M., *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp.19-42

Mansbridge J., Bohman J., Chambers S., Christiano T., Fung A., Parkinson J., Thompson D.F, Warren M.E. (2012), *A systemic approach to deliberative democracy*, in Parkinson J., Mansbridge J. (eds.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, Theories of Institutional Design, Cambridge, Cambridge University Press, pp.1-26

Micciarelli G. (2022), *Urban commons and urban commoning: political-legal practices from Naples Bologna, and Turin*, GOLD VI Pathways to Equality Cases Repository: Commoning, Barcelona, United Cities and Local Governments

Moini G. (2011), Le pratiche partecipative nel contesto delle politiche neoliberiste, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.1, pp.93-122

Moro G. (2022), Cittadini, dibattiti pubblici e legittimazione procedurale. Un early assessment dei dibattiti realizzati nel contesto del PNRR, *Studi politici*, n.1, pp.147-164

Orton J.D., Weick K.E. (1990), Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization, *Academy of Management Review*, 15, n.2, pp.203-223

Ostrom E. (1990), *Governing the Commons*, Cambridge, Cambridge University Press

Pavani G., Profeti S., Tubertini C. (2023), *Le città collaborative ed eco-sostenibili*, Bologna, il Mulino Pinto M., Recano L., Rossi U. (2023), New institutions and the politics of the interstices. Experimenting with a face-to-face democracy in Naples, *Urban Studies*, 60, n.11, pp.2176-2194

Pospieszna P., Hoffman M. (2026), Institutionalizing democratic innovations in Poland: mapping the evolution of Citizens'Assemblies through rules of procedure, *Politics and Governance*, 14, art.10692 Quarta A., Vercellone A. (2021), The Rise of Urban Commons in Europe, *blogdroiteuropeen.com*, 20 January

Raffini L. (2011), Dieci anni di sperimentazioni partecipativo-deliberative in Italia: un bilancio critico, *Rivista di Studi Politici*, n.3, pp.99-127

Ravazzi S. (2026), The Legal Institutionalisation of Public Deliberation and the Embeddedness in the Democratic System: The Italian Case, *Politics and Governance*, 14, art.10692

Ravazzi S. (2017), When a government attempts to institutionalize and regulate deliberative democracy: the how and why from a process-tracing perspective, *Critical Policy Studies*, 11, n.1, pp.79-100

Schiuma D.A. (2025), *What factors explain institutionalization? A Qualitative Comparative Analysis of participatory budgeting in Italian big cities*, Italian Political Science, Early view, https://italianpoliticalscience.com/index.php/ips/article/view/260

Schiuma D.A. (2024), The degree of institutionalization of participatory budgeting in big Italian cities: evidence based on a new operationalization, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.3, pp.363-391

Schiuma D.A., Cagnoli F. (2025), *Where are we? A systematic literature review on the institutionalization of participatory and deliberative democracy*, SN Social Sciences, vol. 5, Art. 165

Scialdone A. (2023), Realizzazione dell'interesse generale e coinvolgimento attivo degli Enti del Terzo settore: un'introduzione ai problemi dell'amministrazione condivisa, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2 <DOI:10.32049/RTSA.2023.2.01>

Stortone S., Allegretti G. (2018), Participatory Budgeting in Italy. Towards a Renaissance?, in Dias N., *Hope for Democracy. 30 years of Participatory Budgeting worldwide*, Oficina, Epopeia Records, pp.289-309 Trein P. (2017), A new way to compare horizontal connections of policy sectors: "coupling" of actors, institutions and policies, *Journal of comparative policy analysis: research and practice*, 19, n.5, pp.419-434

Valastro A. (2016), La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali, *Osservatoriosullefonti.it*, n.3, pp.2-31

Vesco A., Kioupkiolis A. (2024), Italian alliances between commoning and law. Framing new regulations by challenging rules in Naples, *Focaal*, pp.82-96 <doi:10.3167/fcl.2022.050402>

Vipiana P. (2018), La democrazia deliberativa a livello regionale, *Osservatorio Costituzionale*, n.1, 20 febbraio

Young I.M. (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press

**Monica Ibba**
monica.ibba@edu.unige.it
Dottoranda in Scienze politiche all'Università degli Studi di Genova. Ha una laurea magistrale in Studi internazionali e un master di secondo livello in Innovazione, design e valutazione delle politiche e dei servizi. I suoi principali campi di interesse sono l'azione collettiva locale, i beni comuni urbani, le politiche partecipative, l'analisi qualitativa e il *text mining.*

**Domenico Andrea Schiuma**
domenico.schiuma@unimi.it
Assegnista di ricerca all'Università degli Studi di Milano. I suoi principali campi di interesse sono la democrazia partecipativa, la democrazia deliberativa, l'opinione pubblica, il discorso politico e i partiti politici. Metodologicamente, ha utilizzato la *Qualitative comparative analysis* e *mixed methods*. Sue pubblicazioni appaiono su *SN Social sciences*, *Rivista italiana di politiche pubbliche, Italian political science* e *PArtecipazione e COnflitto*.

**Luca Raffini**
luca.raffini@unige.it
Professore associato all'Università degli Studi di Genova, Dipartimento di Scienze politiche e internazionali. I suoi principali campi di ricerca sono il cambiamento politico e sociale, la sfera pubblica, i movimenti sociali, l'integrazione europei, giovani e partecipazione. Ha pubblicato in libri e riviste nazionali e internazionali. È co-editor della rivista *PArtecipazione e COnflitto*, specializzata in studi sociali e politici. Tra le recenti pubblicazioni si segnala *L'Altra politica. La partecipazione tra movimenti sociali e attivismo civico nei vecchi e nuovi conflitti* (con L. Alteri, S. Busso, G. Piazza, a cura di, Milano, 2025).

# Il dibattito pubblico in Italia: tra sperimentazione e crisi

Martina Faìa
Università degli Studi di Catania
(Dottoranda)

Negli ultimi decenni, le trasformazioni delle democrazie occidentali hanno ridefinito le modalità di legittimazione della decisione pubblica, spostando l'attenzione dai meccanismi rappresentativi ai processi deliberativi. In questo quadro, il dibattito pubblico si configura come dispositivo istituzionale di democrazia procedurale, volto a integrare trasparenza, inclusione e confronto. L'articolo analizza, in prospettiva comparata, la traiettoria del dibattito pubblico in Francia e in Italia, con particolare riferimento al caso toscano, mettendo in luce le tensioni tra innovazione normativa e regressione istituzionale.

**The public debate in Italy: between experimentation and crisis**

*In recent decades, Western democracies have undergone profound transformations in the legitimation of public decision-making, shifting attention from representative mechanisms to deliberative processes. Within this context, public debate has emerged as an institutional device of procedural democracy, aimed at fostering transparency, inclusion, and reasoned confrontation. The article adopts a comparative sociological perspective to examine the trajectory of public debate in France and Italy, with particular attention to the Tuscan case, highlighting the tensions between normative innovation and institutional regression.*

DOI:10.53223/Sinappsi_2026-01-2

**Citazione**
Faìa M. (2026), Il dibattito pubblico in Italia: tra sperimentazione e crisi, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.30-42

**Parole Chiave**
Democrazia
Istituzioni
Sistemi di governance

**Keywords**
*Democracy*
*Institutions*
*Systems of governance*

## Introduzione

Negli ultimi decenni, le democrazie occidentali hanno conosciuto trasformazioni profonde nel modo in cui si costruisce e si legittima la decisione pubblica. La crisi delle forme tradizionali di rappresentanza, l'erosione della fiducia istituzionale e l'indebolimento delle strutture intermedie hanno prodotto una crescente domanda di coinvolgimento diretto dei cittadini (Norris 2011). La legittimazione democratica non può più essere assicurata soltanto attraverso le istituzioni rappresentative, generate dalle elezioni: diventa sempre più rilevante il processo decisionale stesso, i suoi attori, le sue regole e le sue modalità di inclusione (Sorice 2019).

In questo contesto, la partecipazione e la deliberazione hanno assunto una centralità crescente. Esse non sono più soltanto strumenti consultivi, ma dispositivi in grado di rafforzare la qualità della democrazia, assicurando trasparenza, inclusività e apertura al conflitto regolato (Bobbio 2011). Il dibattito pubblico – introdotto in Francia a metà degli anni Novanta e successivamente adottato, con modalità differenti, in altri Paesi europei – rappresenta uno degli strumenti più significativi di questa evoluzione. Nato come risposta a conflitti territoriali e ambientali, il *débat public* francese si è configurato come un istituto giuridico e sociale orientato a prevenire opposizioni radicali, promuovere il confronto tra esperti e cittadini e rafforzare la legittimazione delle decisioni in materia di grandi opere (Blondiaux 2008; Lascoumes e Le Galès 2007).

L'Italia ha recepito questo strumento con forte ritardo, seguendo una traiettoria ambivalente.

La Regione Toscana, con la legge n. 69/2007 e successivamente con la legge n. 46/2013, ha rappresentato un laboratorio pionieristico di democrazia deliberativa, anticipando molte delle soluzioni poi adottate a livello nazionale (Floridia 2008a; Raffini 2012a). L'istituzionalizzazione nazionale è avvenuta con il Codice dei contratti pubblici del 2016 (D.Lgs. n. 50/2016), seguito dal DPCM 76/2018, che ne ha definito modalità e soglie applicative. Tuttavia, le riforme successive, in particolare il nuovo Codice degli appalti del 2023, hanno segnato un netto arretramento, riducendo lo strumento a mero adempimento formale, privo di incisività (Citroni 2024). Questa parabola offre una prospettiva privilegiata per osservare le tensioni tra innovazione e regressione istituzionale. Il dibattito pubblico, nato come dispositivo di democratizzazione e come opportunità di apprendimento collettivo, rischia oggi di essere neutralizzato e depoliticizzato. L'analisi che segue si propone di rispondere a due domande principali:

- quali condizioni socio-istituzionali hanno reso possibile l'emergere del dibattito pubblico in Italia;
- perché, nonostante queste premesse, l'istituto ha conosciuto un progressivo svuotamento politico a livello nazionale.

L'articolo affronta tali questioni in una prospettiva sociologica comparata, mettendo in luce come il dibattito pubblico rappresenti una delle vie italiane all'azione pubblica partecipata – una via segnata da istituzionalizzazione precoce, innovazione normativa e, al contempo, fragilità strutturale.

L'analisi qui proposta si fonda su un approccio qualitativo e comparato, basato su tre tipologie di fonti: documentazione normativa e amministrativa (leggi regionali, decreti nazionali, atti delle Commissioni nazionali per il dibattito pubblico (CNDP) francese e italiana); letteratura scientifica e rapporti istituzionali sul dibattito pubblico e sulla partecipazione deliberativa in Italia e in Francia; fonti secondarie relative a casi di studio regionali (Toscana, Emilia-Romagna, Puglia) e a processi di consultazione pubblica realizzati tra il 2007 e il 2024. È opportuno precisare che l'analisi empirica non riguarda le Città metropolitane in quanto enti di governo autonomi, dotati di propri statuti e regolamenti, bensì i comuni centrali delle aree metropolitane, nei quali sono stati osservati e analizzati strumenti di partecipazione di natura comunale o municipale. I processi considerati fanno dunque riferimento a dispositivi attivati a livello comunale – o sub-comunale – e non a strumenti propri dell'ente Città metropolitana in senso giuridico-istituzionale. Questa precisazione consente di delimitare con chiarezza il perimetro dell'analisi e di evitare sovrapposizioni tra livelli di governo differenti, ricondurre l'osservazione empirica al principale livello di sperimentazione delle pratiche deliberative e interpretare in modo coerente le dinamiche partecipative nelle aree urbane complesse.

Nel loro insieme, tali scelte metodologiche permettono di coniugare la dimensione istituzionale con quella sociopolitica, indagando non solo i dispositivi normativi, ma anche le pratiche, i linguaggi e le culture organizzative che hanno accompagnato l'implementazione del dibattito pubblico in Italia.

## 1. Cornice teorica

La crisi della rappresentanza è uno dei temi più dibattuti della sociologia politica contemporanea e costituisce lo sfondo ineludibile entro cui leggere la parabola del dibattito pubblico in Italia (Piciacchia 2019). Essa si manifesta in diversi sintomi: il declino della partecipazione elettorale (Sampugnaro 2023; Fruncillo 2023), la crescente volatilità dei sistemi di partito, la diffusa sfiducia nei confronti delle istituzioni e la progressiva marginalizzazione delle forme tradizionali di intermediazione politica e sociale (Mair 2013; Norris 2011).

Il venir meno di questi canali di legittimazione ha reso più evidente la necessità di spazi alternativi di partecipazione, in cui i cittadini possano non solo esprimere preferenze, ma anche contribuire attivamente alla costruzione della decisione pubblica (Bobbio e Pomatto 2007). Come sottolinea Rosanvallon (2008), la legittimità democratica non si esaurisce più nella dimensione elettorale, ma si articola in forme più diffuse di legittimità procedurale, fondate sulla trasparenza, sull'inclusione e sul riconoscimento della pluralità dei punti di vista.

Il dibattito pubblico risponde precisamente a questa esigenza. Esso garantisce accesso alle informazioni, apertura del confronto e possibilità di influenzare le scelte in una fase precoce del processo decisionale, configurandosi come uno strumento di democrazia procedurale e di legittimazione preventiva (Moro 2022). In un contesto caratterizzato da una fiducia istituzionale fragile, il dibattito pubblico rappresenta un tentativo di ricostruire legami di fiducia orizzontali e verticali e di riattivare forme di cittadinanza più inclusive e riflessive.

Il passaggio dal paradigma del *government* a quello della *governance* costituisce un riferimento cruciale per comprendere il senso e le ambivalenze di questo strumento. Come evidenziato da Rhodes (1997), la governance si caratterizza per la presenza di reti di attori interdipendenti, per la negoziazione e per la cooperazione, in contrasto con la logica verticale e gerarchica del governo tradizionale. Il dibattito pubblico si colloca pienamente in questa

traiettoria: non sostituisce la decisione politica, ma la prepara, aprendo spazi di confronto regolato e prevenendo l'escalation di conflitti distruttivi. Lascoumes e Le Galès (2007) hanno interpretato tali strumenti come veri e propri 'dispositivi di governance', capaci di incorporare e al tempo stesso canalizzare le tensioni sociali in spazi regolati e produttivi. Tuttavia, essi segnalano anche il rischio che la governance si riduca a una mera gestione del dissenso, perdendo la dimensione trasformativa che dovrebbe caratterizzare l'esperienza deliberativa (Blondiaux e Fourniau 2011).

In questa prospettiva, la letteratura sul rapporto tra federalismo, governance multilivello e partecipazione offre ulteriori elementi interpretativi per comprendere le condizioni di efficacia e di stabilità degli strumenti partecipativi. In particolare, le ricerche condotte dal gruppo di ricerca di EURAC di Bolzano hanno mostrato come le configurazioni istituzionali multilivello incidano in modo significativo sulle forme, sulla qualità e sulla durata delle pratiche partecipative (Trettel 2020). Tali studi evidenziano come i contesti caratterizzati da una maggiore autonomia territoriale e da competenze politiche decentrate tendano a favorire pratiche partecipative più radicate, flessibili e adattabili ai contesti locali, mentre i livelli centrali di governo privilegiano più frequentemente modelli standardizzati e proceduralizzati, orientati al coordinamento amministrativo e al controllo dei conflitti. Questa chiave di lettura consente di interpretare l'istituzionalizzazione della partecipazione non come un processo lineare, ma come una dinamica fortemente dipendente dall'assetto istituzionale e dalla distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo.

In questo contesto si colloca il dibattito teorico sull'istituzionalizzazione della partecipazione deliberativa. Il concetto di istituzionalizzazione può essere inteso sia come processo di sedimentazione culturale e sociale di pratiche e valori, sia come formalizzazione giuridica attraverso norme, procedure e organizzazioni dedicate. Negli ultimi anni, l'attenzione della letteratura si è concentrata in particolare su quest'ultima dimensione, ossia sull'istituzionalizzazione legale della deliberazione, intesa come introduzione di obblighi, diritti e dispositivi procedurali volti a integrare la partecipazione nei processi decisionali pubblici.

Il dibattito più recente ha messo in luce come tale istituzionalizzazione produca effetti ambivalenti sull'*embeddedness* della deliberazione nei sistemi democratici (Bussu *et al.* 2022; Ravazzi 2026). In questa prospettiva, l'istituzionalizzazione può rafforzare l'*embeddedness* favorendo la diffusione, la ripetizione e la legittimazione delle pratiche partecipative, ma può anche indebolirla quando genera effetti di routinizzazione, sterilizzazione e burocratizzazione, soprattutto se prevale una logica amministrativa orientata all'efficienza procedurale piuttosto che all'apertura al conflitto e all'apprendimento collettivo.

La riflessione di Elster (2009) offre ulteriori strumenti analitici per interpretare questa tensione, distinguendo tra pratiche orientate al processo e pratiche orientate al risultato. Le prime attribuiscono valore al confronto in sé, privilegiando l'apprendimento reciproco, il dialogo argomentato e la costruzione di fiducia tra attori diversi; le seconde concepiscono la partecipazione come uno strumento funzionale, utile a migliorare l'efficienza delle decisioni, a ridurre i costi del conflitto o a fornire legittimazione ex post a scelte già definite.

Nella sua concezione originaria, il *débat public* francese si colloca chiaramente nella prima categoria: esso è pensato come uno spazio discorsivo in cui cittadini informati, supportati da esperti indipendenti, possono confrontarsi sulle alternative progettuali prima che queste diventino vincolanti (Fung 2007). L'esperienza italiana mostra invece come l'implementazione dello strumento possa scivolare progressivamente nella seconda logica, trasformandosi da arena deliberativa in procedura amministrativa. In questo passaggio, la partecipazione rischia di perdere la propria portata trasformativa, diventando un meccanismo rituale di legittimazione formale, percepito dai cittadini come inefficace o puramente simbolico, come mostrano alcune analisi empiriche sui processi deliberativi italiani, in cui la dimensione negoziale tende a prevalere su quella argomentativa (Floridia 2008b).

Come sottolinea Alietti (2014), la partecipazione istituzionalizzata è attraversata da una tensione costante tra riconoscimento formale e rischio di cooptazione. Se da un lato le arene regolamentate offrono garanzie di accesso paritario, neutralità e trasparenza, dall'altro possono irrigidirsi in pratiche burocratizzate, riducendo lo spazio per il conflitto e contribuendo a una depoliticizzazione delle decisioni. Questa ambivalenza è cruciale per comprendere la parabola italiana del dibattito pubblico. In Toscana, la partecipazione era stata concepita come esperienza inclusiva e fortemente radicata nei territori; a livello nazionale, invece, lo strumento è stato progressivamente normalizzato, fino a perdere gran parte del suo potenziale trasformativo. Ciò conferma la tesi di Bobbio (2010a), secondo cui la partecipazione istituzionalizzata è caratterizzata da una tensione intrinseca tra due poli opposti: emancipazione e neutralizzazione. Nel primo caso, la partecipazione rafforza la democrazia, favorendo l'inclusione dei cittadini nei processi decisionali e la

redistribuzione del potere politico; nel secondo, pur formalmente riconosciuta, essa viene svuotata della sua capacità critica e trasformativa, riducendosi a procedura consultiva priva di incidenza reale.

Per interpretare lo svuotamento progressivo del dibattito pubblico in Italia risulta infine particolarmente utile il concetto di *policy dismantling*, che descrive quei processi attraverso i quali politiche pubbliche non vengono abolite apertamente, ma gradualmente ridimensionate, depotenziate e private delle loro caratteristiche originarie (Pierson 1995; Jordan *et al.* 2012). Applicando questa chiave di lettura al caso italiano, Citroni (2024) mostra come lo strumento introdotto nel 2016 come innovazione deliberativa sia stato progressivamente svuotato fino a perdere le sue funzioni distintive. La riforma del 2023 costituisce un esempio paradigmatico di smantellamento selettivo: il dibattito pubblico non viene formalmente abolito, ma privato della sua capacità di incidere sui processi decisionali. Dal punto di vista sociologico, il *policy dismantling* evidenzia la fragilità delle innovazioni democratiche: in assenza di un solido radicamento culturale e istituzionale, anche strumenti formalmente avanzati rischiano di trasformarsi in gusci vuoti, incapaci di mantenere le promesse originarie di democratizzazione, inclusione e apprendimento collettivo.

## 2. Il laboratorio toscano

La Regione Toscana ha rappresentato, fin dal primo decennio degli anni Duemila, il più importante laboratorio istituzionale italiano in materia di partecipazione. Mentre in altre realtà le esperienze si sono limitate a pratiche episodiche o a esperimenti promossi 'dal basso' – si pensi al caso del Comune di Genova nel 2008-2009 (Bobbio 2010b) – in Toscana si è consolidata una chiara volontà politica di tradurre la partecipazione in un dispositivo stabile, dotato di una cornice legislativa autonoma e di risorse dedicate (Pomatto 2022). La svolta è arrivata con la legge regionale n. 69/2007, intitolata *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*. Essa è stata definita "pionieristica" da più autori (Floridia 2008a; Pizzanelli 2008; Raffini 2012a) per la capacità di introdurre in Italia un impianto normativo coerente, in grado di trasformare la partecipazione da pratica occasionale a strumento strutturale della governance regionale.

Accanto a questo modello di istituzionalizzazione 'forte', basato su una legge organica specificamente dedicata alla partecipazione, il panorama italiano presenta tuttavia una pluralità di forme di regolamentazione più deboli e indirette. In questo senso, la letteratura ha parlato di un vero e proprio *mosaico* di legislazioni regionali in materia partecipativa, caratterizzato da soluzioni differenziate e da gradi variabili di formalizzazione (Vipiana 2020). In alcune regioni, infatti, la promozione delle pratiche partecipative non è avvenuta attraverso leggi autonome, ma tramite disposizioni contenute nelle leggi finanziarie regionali o in atti di bilancio. È il caso, ad esempio, del Lazio tra il 2005 e il 2009, dove la partecipazione è stata sostenuta attraverso specifici articoli della legge finanziaria (Allegretti 2010), e della Sicilia a partire dal 2014, con riferimento in particolare ai bilanci partecipativi comunali introdotti mediante meccanismi di finanziamento vincolato. Queste esperienze mettono in luce come l'istituzionalizzazione della partecipazione possa articolarsi lungo un continuum di gradi di formalizzazione, che va da cornici normative esplicite a forme più indirette di regolazione. Anche laddove non siano presenti leggi regionali dedicate, le pratiche partecipative implicano infatti un livello minimo di istituzionalizzazione, legato alla previsione di risorse finanziarie, a criteri di accesso ai fondi e a modalità di rendicontazione definite da Comuni e Regioni.

Il contesto politico-istituzionale toscano risultava particolarmente favorevole: la Regione poteva contare su una tradizione di innovazione amministrativa, su una società civile vivace e su un'amministrazione regionale interessata a sperimentare strumenti di coinvolgimento civico in grado di rafforzare la legittimità delle politiche. Non a caso, numerosi osservatori hanno descritto la Toscana come un vero e proprio "laboratorio di democrazia deliberativa multilivello" (Lewanski 2007; Sampugnaro 2023).

La legge del 2007 si distingueva per alcuni tratti innovativi. In primo luogo, l'istituzione di un fondo annuale per la partecipazione, pari a circa un milione di euro, destinato a finanziare processi partecipativi promossi da enti locali, scuole, associazioni e gruppi civici. In secondo luogo, la creazione dell'Autorità regionale per la partecipazione, organismo indipendente incaricato di selezionare i progetti, fornire supporto metodologico, monitorare i processi e valutarne gli esiti. Un ulteriore elemento innovativo riguardava l'apertura inclusiva dei soggetti legittimati alla partecipazione, estesa non solo ai residenti e ai cittadini italiani, ma anche a stranieri, apolidi, studenti e lavoratori presenti sul territorio (Raffini 2012b). Infine, la legge favoriva la sperimentazione di strumenti flessibili, dal bilancio partecipativo alla pianificazione urbanistica, fino a percorsi deliberativi tematici.

Nonostante la ricchezza delle iniziative, la legge presentava anche alcuni limiti. In primo luogo, non

venne mai attivato un dibattito pubblico in senso stretto, poiché lo strumento rimaneva facoltativo e lasciato alla discrezionalità delle amministrazioni. Inoltre, l'Autorità regionale soffriva di carenze organizzative e di personale, con conseguenze prevedibili sulla capacità di monitoraggio e di accompagnamento dei processi (De Santis 2015).

Dal punto di vista sociologico, la legge regionale n. 69/2007 può essere interpretata come un tentativo di conciliare democrazia partecipativa e rappresentativa attraverso un approccio dialogico e inclusivo. Questa impostazione è stata letta anche come un'espressione di *democrazia di prossimità*, in cui il livello regionale funge da cerniera tra istituzioni rappresentative e cittadini (Sgueo 2010).

La seconda fase si apre con la legge regionale n. 46/2013, che segna il passaggio da una logica prevalentemente sperimentale a un impianto più strutturato. Il testo, significativamente intitolato *Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, esplicita l'intenzione di rendere la partecipazione una componente ordinaria dell'azione amministrativa.

Le principali innovazioni introdotte possono essere così sintetizzate. In primo luogo, l'introduzione dell'obbligatorietà del dibattito pubblico per tutte le opere di rilevanza regionale con un investimento superiore a 50 milioni di euro, mentre per gli interventi compresi tra i 10 e i 50 milioni la partecipazione rimaneva facoltativa. Tale soglia anticipava scelte successivamente recepite a livello nazionale, come evidenziato dal DPCM 76/2018. In secondo luogo, la ridefinizione dei tempi procedurali, con l'obbligo di avviare il dibattito pubblico prima dell'approvazione del progetto definitivo, in linea con il modello francese della *Loi Barnier* anticipando alcune soluzioni poi recepite a livello nazionale, seppur con significative differenze rispetto all'esperienza francese (Timo 2019). Un'ulteriore innovazione riguardava la trasformazione dell'Autorità regionale da organo monocratico a organismo collegiale composto da tre membri indipendenti, con l'obiettivo di rafforzarne l'autonomia e la credibilità. Accanto a ciò, veniva prevista la sospensione degli atti regionali connessi durante lo svolgimento del dibattito pubblico, a tutela della sua efficacia procedurale. Infine, si ampliava la platea dei promotori del dibattito, consentendo l'attivazione dei processi a chiunque fosse in grado di dimostrare un interesse rilevante, pur mantenendo vincoli per le organizzazioni collettive al fine di prevenire derive corporative (Ciancaglini 2014).

Queste innovazioni collocano la Toscana come modello avanzato di democrazia integrata, in cui la partecipazione non rappresenta un momento episodico, ma una componente ordinaria del ciclo decisionale.

Il modello toscano si distingue inoltre per il forte radicamento territoriale delle pratiche partecipative, che valorizzano le comunità locali e le esperienze civiche, e per un'elevata inclusività, estendendo progressivamente la legittimazione alla partecipazione a migranti, studenti e gruppi informali. Esso si caratterizza infine per un approccio multilivello, in cui la legge regionale integra le dinamiche locali con quelle regionali, configurando la Toscana come un laboratorio di governance policentrica (Freschi e Raffini 2008).

In Toscana, nel 2015 e nel 2017, sono stati indetti due dibattiti pubblici relativi alla riqualificazione del porto di Livorno e al ripristino dei siti di attività estrattive nel Comune di Gavorrano. Tuttavia, anche la L.R. n. 46/2013 non è stata esente da limiti. La mancata realizzazione di dibattiti pubblici su larga scala, le tensioni con lo Stato centrale – che ha impugnato alcune disposizioni, ad esempio sui compensi dei membri dell'Autorità – e le difficoltà operative hanno ridotto la portata trasformativa della norma. Nel complesso, il percorso toscano può essere interpretato come un laboratorio istituzionale di innovazione democratica, capace di anticipare soluzioni poi adottate a livello nazionale (obbligatorietà sopra soglia, garanzie di indipendenza, fondi dedicati), promuovere un'idea di cittadinanza attiva e inclusiva e rendere la partecipazione una componente strutturale della governance regionale. Al tempo stesso, le difficoltà incontrate evidenziano i rischi tipici della partecipazione istituzionalizzata: discrezionalità amministrativa, limiti organizzativi e ridotta capacità di incidere sulle scelte strategiche. Come osserva la letteratura (Alietti 2014; Bobbio 2010c), strumenti pensati per democratizzare le decisioni possono trasformarsi, in assenza di reale volontà politica, in meccanismi rituali o marginali, rischiando di ridurre la partecipazione a una dimensione formale, priva di reale incidenza sulle politiche pubbliche.

### 3. L'istituzionalizzazione nazionale (2016-2018)

L'esperienza toscana ha costituito un riferimento diretto per l'introduzione del dibattito pubblico in Italia a livello nazionale. Numerosi osservatori (Sampugnaro 2018) hanno sottolineato come le innovazioni sperimentate in Toscana abbiano ispirato la scrittura del D.Lgs. n. 50/2016, noto come Nuovo Codice dei contratti pubblici. Già alcuni anni prima, parte della dottrina aveva interpretato l'introduzione del dibattito pubblico come una possibile 'svolta' per un sistema politico tradizionalmente restio alla decisione condivisa (Vittori 2013).

Per la prima volta, lo Stato italiano ha introdotto una disciplina del dibattito pubblico inteso come strumento di trasparenza e di partecipazione nelle

opere infrastrutturali e architettoniche di rilevanza strategica (Allegretti 2018; Posteraro 2020). La finalità dichiarata era duplice: da un lato, mirava a prevenire conflitti territoriali e opposizioni radicali, ancora profondamente segnate dall'esperienza del 'caso TAV'; dall'altro, intendeva rafforzare la legittimazione democratica delle decisioni, in continuità con le esperienze già maturate in ambito francese e regionale.

La disciplina attuativa è giunta due anni dopo, con il DPCM 10 maggio 2018, n. 76, che ha dettagliato modalità e criteri di applicazione. Le principali novità furono:

1. Definizione formale del dibattito pubblico come 'processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico', da svolgere preferibilmente nella fase di redazione del Documento di fattibilità delle alternative progettuali.
2. Soglie dimensionali e finanziarie per l'obbligatorietà, differenziate per tipologia di opere (autostrade oltre i 40 km, ferrovie oltre i 50 km, impianti energetici oltre i 300 MW ecc.).
3. Istituzione della Commissione nazionale per il dibattito pubblico (CNDP), collocata presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, con compiti di coordinamento, monitoraggio e supporto metodologico.
4. Fasi procedurali codificate: prevedono che la stazione appaltante predisponga un dossier informativo, che siano svolti incontri pubblici e momenti di consultazione plurali, che un coordinatore indipendente rediga una relazione conclusiva e che la stazione appaltante risponda agli esiti emersi nel confronto, garantendo così trasparenza, partecipazione e tracciabilità delle decisioni.

Si trattava, almeno sulla carta, di un salto di qualità rispetto alle esperienze frammentarie precedenti: lo Stato si dotava di un quadro giuridico unitario e di un'autorità nazionale per la garanzia procedurale. Nonostante la rilevanza normativa, le prime applicazioni del dibattito pubblico nazionale sono state sporadiche e segnate da difficoltà operative. Le amministrazioni coinvolte hanno mostrato scarsa familiarità con lo strumento, percepito spesso come un aggravio burocratico e temporale piuttosto che come occasione di confronto (Anselmi e Coppola 2017).

Inoltre, la CNDP italiana non godeva della stessa autonomia della sua omologa francese. La collocazione presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti la rendeva vulnerabile a pressioni politiche e amministrative, riducendone la neutralità percepita. Da questa dinamica emerge una tensione strutturale tra due logiche: da un lato, la logica deliberativa, orientata a costruire arene inclusive e dialogiche; dall'altro, la logica amministrativa, che invece rischia di ridurre il dibattito a un mero adempimento formale, da esaurire nel minor tempo possibile. Il modello nazionale introdotto tra il 2016 e il 2018 si distingue in modo netto dall'esperienza maturata nel laboratorio toscano. Mentre quest'ultimo poneva al centro la dimensione della prossimità territoriale e la valorizzazione della pluralità dei soggetti sociali coinvolti, il modello statale ha imboccato un percorso improntato alla centralizzazione istituzionale e alla crescente burocratizzazione delle procedure. Tale differenza si manifesta su vari piani: la Commissione nazionale, infatti, è stata collocata all'interno di un ministero, perdendo così lo status di autorità indipendente; le soglie di accesso elevate hanno di fatto escluso una parte significativa dei progetti locali, spesso caratterizzati da un forte impatto sociale e ambientale; infine, le procedure, rigidamente codificate, hanno contribuito a ridurre la flessibilità e la capacità di adattamento del dibattito pubblico ai contesti concreti. Da un punto di vista sociologico, questa distinzione riflette due concezioni profondamente diverse della democrazia deliberativa. Da un lato, il modello toscano si fondava su un'idea di legittimazione sociale costruita attraverso la prossimità, il dialogo e il radicamento nelle comunità locali; dall'altro, il modello nazionale tendeva a privilegiare obiettivi di semplificazione amministrativa e di contenimento dei conflitti, spostando così l'attenzione dal piano della partecipazione sostantiva a quello dell'efficienza procedurale.

Pur con i suoi limiti, la fase 2016-2018 ha rappresentato un passaggio fondamentale: per la prima volta, lo Stato italiano ha riconosciuto formalmente il valore della partecipazione deliberativa nelle grandi opere, ancorandola a un dispositivo giuridico nazionale.

Tuttavia, già in questa fase erano percepibili i primi segnali di una possibile regressione. Si evidenziava, ad esempio, la mancanza di un'autorità effettivamente indipendente, la concentrazione del dibattito sulle grandi opere strategiche a scapito delle dinamiche e dei conflitti locali, l'assenza di vincoli sugli esiti del processo, nonché la tendenza a percepire il dibattito più come una procedura burocratica che come un autentico spazio politico.

In questo senso, il periodo 2016-2018 può essere letto come una fase ibrida e fragile: un momento di istituzionalizzazione formale che, però, non ha mai generato un radicamento culturale e politico, rendendo lo strumento vulnerabile ai successivi processi di *policy dismantling*.

La prima battuta d'arresto significativa per il dibattito pubblico a livello nazionale si è avuta

con il cosiddetto Decreto Semplificazioni (D.L. n. 76/2020, convertito nella L. n. 120/2020). In risposta all'emergenza sanitaria da Covid-19, il legislatore ha introdotto una deroga che rendeva facoltativo il ricorso al dibattito pubblico per le opere di particolare interesse pubblico e rilevanza sociale.

La giustificazione ufficiale era legata alla necessità di accelerare la realizzazione delle infrastrutture, considerate essenziali per la ripresa economica. Tuttavia, dal punto di vista sociologico, questa sospensione rappresenta un chiaro esempio di tensione tra due logiche: da un lato, la domanda di rapidità ed efficienza in tempi di crisi; dall'altro, la necessità di garantire trasparenza e inclusività nei processi decisionali (Moro 2022). La conseguenza pratica è stata un indebolimento della dimensione partecipativa proprio in un momento in cui la gestione dell'incertezza avrebbe richiesto maggiore legittimazione sociale. In altri termini, lo strumento è stato sacrificato sull'altare dell'urgenza, mostrando la sua fragilità di fronte a priorità emergenziali.

Nel 2021, con il varo del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), il dibattito pubblico ha conosciuto un temporaneo tentativo di rilancio. L'articolo 46 del D.L. n. 77/2021 (convertito in L. n. 108/2021) ha abbassato le soglie dimensionali per l'obbligatorietà, semplificato l'iter e ribadito la centralità del confronto preventivo con i cittadini. Questo intervento era coerente con l'impianto europeo di governance partecipativa: il principio di democrazia partecipativa, sancito dall'art. 11 TUE, e le raccomandazioni della Commissione europea in materia di coinvolgimento civico nei processi decisionali. In particolare, la Commissione aveva sottolineato come la realizzazione del PNRR dovesse essere accompagnata da meccanismi di consultazione trasparenti e inclusivi (Moro 2022). Nonostante le premesse, l'attuazione concreta è rimasta limitata. Le difficoltà organizzative, la scarsa abitudine delle amministrazioni e la persistenza di una cultura politica orientata alla velocità piuttosto che alla qualità deliberativa hanno ridotto l'impatto del rilancio.

Il colpo più significativo è arrivato con il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023), adottato in attuazione della legge delega n. 78/2022. L'articolo 40 e l'allegato 1.6 hanno ridefinito radicalmente la disciplina del dibattito pubblico, segnando una regressione rispetto ai principi introdotti nel 2016.

Le principali modifiche possono essere riassunte come segue:

1. esclusione dei cittadini: la partecipazione è riservata alle amministrazioni interessate e ai soli portatori di interesse collettivo, riducendo lo spazio per la cittadinanza attiva;
2. soppressione della Commissione nazionale: viene meno l'organo indipendente di garanzia e monitoraggio, con conseguente perdita di neutralità;
3. riduzione della trasparenza: l'obbligo di informazione e pubblicità si limita a generiche pubblicazioni sui siti web delle stazioni appaltanti;
4. concentrazione dei poteri: il procedimento viene gestito direttamente dalla stazione appaltante, coadiuvata da un responsabile del dibattito che non rappresenta più in modo imparziale tutti i punti di vista (Scognamiglio 2023).

Secondo diversi analisti, questa riforma rappresenta un chiaro caso di *policy dismantling* (Citroni 2024). Lo strumento non viene abolito formalmente, ma svuotato dei suoi principi fondanti: partecipazione, neutralità, indipendenza, trasparenza. Il dibattito pubblico si riduce così a un adempimento formale, funzionale a legittimare decisioni già prese piuttosto che a costruirle in modo condiviso. Dal punto di vista sociologico, la parabola discendente del dibattito pubblico in Italia rivela almeno tre dinamiche di fondo:

1. la prevalenza dell'efficienza sulla democrazia: l'argomento della semplificazione e della rapidità ha avuto la meglio sulla necessità di garantire inclusione e trasparenza. Ciò riflette una concezione della politica come amministrazione tecnica, più che come processo deliberativo (Rosanvallon 2008);
2. la fragilità istituzionale delle innovazioni democratiche: strumenti partecipativi introdotti con ambizioni trasformative possono essere facilmente smantellati in assenza di radicamento politico e culturale (Bobbio 2018);
3. la marginalizzazione del conflitto: riducendo la partecipazione, le riforme hanno cercato di neutralizzare il dissenso, trasformando il dibattito pubblico da spazio di confronto a passaggio burocratico. Tuttavia, così facendo, rischiano di alimentare forme di protesta extra-istituzionale e conflittualità radicale, che lo strumento era stato originariamente pensato per prevenire.

Tra il 2020 e il 2023, il dibattito pubblico italiano è passato da strumento potenzialmente trasformativo a 'guscio vuoto'. La sospensione durante l'emergenza sanitaria, il rilancio solo parziale con il PNRR e la regressione con il nuovo Codice degli appalti hanno mostrato la difficoltà del sistema politico italiano a consolidare pratiche di democrazia deliberativa. Il rischio attuale è che il dibattito pubblico, invece di costituire un dispositivo di legittimazione e di prevenzione dei conflitti, diventi un rituale formale, percepito come inefficace

dai cittadini e quindi incapace di rafforzare la fiducia nelle istituzioni. L'esperienza italiana del dibattito pubblico si colloca prevalentemente nel paradigma della *partecipazione per decidere*, orientata al confronto e alla costruzione di consenso nelle fasi preliminari delle politiche. Tuttavia, negli ultimi anni si è progressivamente affermata una diversa traiettoria, quella della *partecipazione per fare*, una delle 'vie italiane' più significative.

In questo nuovo orizzonte, la partecipazione non si limita a discutere decisioni, ma diventa pratica di co-programmazione e co-produzione: si pensi ai *patti di collaborazione* per la gestione dei beni comuni, alle *comunità energetiche rinnovabili*, al *monitoraggio civico* legato al PNRR, alle esperienze di rigenerazione urbana partecipata. Questi percorsi, spesso nati ai margini dell'amministrazione formale, mostrano una capacità concreta di innovare i processi istituzionali, producendo apprendimento collettivo, capitale civico e nuove professionalità (facilitatori, mediatori, *community manager*). Il contrasto tra il dibattito pubblico – ancora legato alla logica deliberativa – e queste pratiche collaborative segnala una transizione in atto: dalla partecipazione come confronto alla partecipazione come produzione di politiche e servizi. Tale evoluzione suggerisce che il futuro delle politiche partecipative italiane si giocherà sulla capacità di integrare queste due dimensioni, evitando che la prima resti un rito procedurale e che la seconda rimanga confinata a esperienze locali.

## 4. Confronto sociologico tra Francia, Toscana e Italia nazionale

Il confronto sociologico tra i modelli francese, toscano e italiano del dibattito pubblico richiede di affiancare all'analisi normativa una ricostruzione empirica delle modalità di attuazione dello strumento, della sua diffusione nel tempo e dei suoi effetti sui processi decisionali. In questa prospettiva, l'analisi si fonda sui dati istituzionali disponibili, sulle relazioni ufficiali degli organismi competenti e sulle principali evidenze empiriche prodotte dalla letteratura, con l'obiettivo di valutare non solo quanti e quali interventi siano stati sottoposti a dibattito pubblico, ma anche con quali esiti, con quali tempi e con quale grado di incisività della partecipazione. Tale scelta metodologica consente di rispondere alle questioni sollevate in letteratura circa l'effettività dello strumento, pur riconoscendo i limiti legati alla disomogeneità delle fonti e alla parziale incompletezza dei dati disponibili.

Nel contesto francese, il *débat public* si configura come uno strumento pienamente istituzionalizzato e routinizzato della governance delle grandi opere, sostenuto da un sistema stabile di monitoraggio e di produzione continuativa di dati empirici. Secondo i dati ufficiali della Commission nationale du débat public (CNDP), dalla sua istituzione fino al 2021 sono stati organizzati oltre cento dibattiti pubblici e circa 296 consultazioni. Aggiornamenti più recenti indicano che entro il 2024 il numero complessivo delle procedure partecipative supervisionate dalla CNDP ha superato le 530 unità: di queste, oltre 110 corrispondono a dibattiti pubblici in senso stretto, mentre le restanti riguardano procedure di concertazione preventiva e altre forme di partecipazione formalmente riconosciute. Questo dato segnala non solo la continuità del ricorso al dibattito pubblico come strumento decisionale, ma anche una progressiva diversificazione delle modalità partecipative, adattate a differenti tipologie di intervento e livelli di complessità progettuale (Commission nationale du débat public 2021; 2024). Nel biennio 2023-2024 sono stati inoltre avviati nuovi dibattiti di rilievo nazionale – tra cui quelli sulla pianificazione spaziale marina, sull'energia offshore e su grandi progetti energetici e minerari – confermando il carattere attuale e non episodico dello strumento.

Le valutazioni aggregate prodotte dalla CNDP consentono di osservare con una certa precisione gli esiti dei processi partecipativi. Circa il 58% dei progetti sottoposti a dibattito pubblico ha registrato modifiche progettuali a seguito del confronto con i partecipanti, mentre solo una quota residuale è stata abbandonata (Commission nationale du débat public 2021). Tali dati suggeriscono che il dibattito pubblico operi prevalentemente come dispositivo di riorientamento e riformulazione delle decisioni, più che come strumento di veto. Dal punto di vista temporale, sebbene il dibattito pubblico comporti un investimento nelle fasi preliminari del processo decisionale, la letteratura e i dati istituzionali francesi mostrano che tale investimento non si traduce necessariamente in un allungamento complessivo dei tempi di realizzazione delle opere. Al contrario, esso può contribuire a ridurre conflitti successivi e contenziosi, producendo effetti positivi sulla stabilità e sulla prevedibilità delle decisioni (Blondiaux 2008; Lascoumes e Le Galès 2007).

Nel caso italiano nazionale, l'introduzione del dibattito pubblico con l'art. 22 del D.Lgs. n. 50/2016 e la successiva istituzione della Commissione nazionale per il dibattito pubblico hanno prodotto una base empirica più recente e meno strutturata. Secondo la Relazione della CNDP a due anni dalla sua attuazione, nei primi due anni di operatività sono stati attivati complessivamente 17 dibattiti pubblici relativi a opere infrastrutturali di rilevanza nazionale, in particolare nei settori dei trasporti e delle grandi opere pubbliche (Commissione nazionale per il

dibattito pubblico 2023). Le informazioni più recenti disponibili sui portali istituzionali – in particolare quelli di Rete ferroviaria italiana e del portale nazionale della partecipazione – documentano la prosecuzione delle procedure almeno fino al 2025, pur in assenza di un aggiornamento aggregato ufficiale successivo alla Relazione del 2023. Tali elementi confermano il carattere ancora selettivo e non routinizzato del ricorso al dibattito pubblico nel contesto italiano. Dal punto di vista procedurale, il modello italiano definisce tempi certi e rigidamente normati. Nel procedimento ordinario la durata complessiva del dibattito pubblico è fissata in dieci mesi, prorogabili di due, mentre la fase di partecipazione pubblica ha una durata di quattro mesi, anch'essa prorogabile. Per le opere connesse al PNRR e al Piano nazionale complementare è invece previsto un procedimento abbreviato, con una durata complessiva di tre mesi e una fase di dibattito ridotta a quarantacinque giorni (Commissione nazionale per il dibattito pubblico 2023). Questi dati consentono di valutare empiricamente l'impatto delle misure di semplificazione introdotte negli ultimi anni: se da un lato esse hanno effettivamente ridotto la durata delle procedure, dall'altro hanno prodotto una significativa compressione degli spazi deliberativi, incidendo sulla qualità e sull'intensità della partecipazione.

Ulteriori elementi empirici utili a valutare l'adeguatezza e l'incisività del dibattito pubblico italiano emergono dall'analisi proposta da Petrucco (2022), che ricostruisce sistematicamente i primi casi di applicazione dello strumento a partire dall'entrata in funzione della Commissione nazionale. L'autore evidenzia come, nel periodo 2021-2022, il numero dei dibattiti pubblici effettivamente avviati o conclusi risulti limitato e fortemente concentrato su grandi opere infrastrutturali, in larga parte riconducibili al quadro straordinario del PNRR. Tale dato rafforza l'interpretazione del dibattito pubblico italiano come strumento attivato in modo selettivo, dipendente da specifiche finestre politico-istituzionali più che da un consolidamento ordinario della partecipazione deliberativa.

Dal punto di vista della partecipazione, l'analisi empirica mostra una marcata disomogeneità tra i casi, sia in termini di numero di partecipanti sia rispetto alle modalità di coinvolgimento degli attori. I dati relativi agli incontri pubblici, ai tavoli tecnici, ai quaderni degli attori e alla partecipazione online indicano che l'intensità del coinvolgimento varia sensibilmente in funzione del contesto territoriale, della natura dell'opera e delle strategie comunicative adottate. Questa variabilità suggerisce l'assenza di standard condivisi e di un sistema di monitoraggio comparabile, rafforzando l'idea che la qualità della partecipazione dipenda più dalla capacità organizzativa dei singoli processi che da garanzie istituzionali strutturate. Particolarmente rilevanti, in relazione alle misure di semplificazione, sono le osservazioni di Petrucco sul rapporto tra tempi procedurali e qualità deliberativa. L'autore evidenzia come il dibattito pubblico, anche nei casi sottoposti a procedure accelerate, non abbia prodotto un allungamento significativo dei tempi complessivi di realizzazione delle opere né un aumento del contenzioso; al contrario, in alcuni casi esso ha contribuito a ridurre conflitti successivi e richieste di compensazione. Tuttavia, la forte compressione temporale prevista per le opere PNRR ha inciso negativamente sulla percezione di apertura del processo decisionale, alimentando tra i partecipanti l'idea che le scelte fondamentali fossero già state assunte e riducendo la possibilità di discutere alternative sostanziali, inclusa l'opzione zero.

Il caso toscano offre ulteriori elementi empirici utili a integrare il quadro nazionale, pur rimanendo caratterizzato da una disponibilità di dati quantitativi limitata e riferita a singole esperienze. In Toscana, il dibattito pubblico è stato introdotto con la legge regionale n. 69/2007 e successivamente rafforzato dalla legge regionale n. 46/2013; le esperienze formalmente riconducibili allo strumento riguardano principalmente il dibattito sulla riqualificazione del porto di Livorno e il processo partecipativo sulle attività estrattive di Gavorrano. Nel caso di Livorno, la documentazione ufficiale dell'Autorità per la Partecipazione Toscana indica la partecipazione di 355 persone nell'arco di sette mesi, con circa 100 partecipanti ricorrenti, nonché un'elevata percezione di utilità del processo in termini di comprensione del progetto e delle sue finalità strategiche (Autorità per la Partecipazione della Regione Toscana 2016). Sebbene tali dati non consentano generalizzazioni statistiche, essi forniscono evidenze empiriche dirette sull'effettivo coinvolgimento degli attori e sull'intensità dei processi partecipativi a livello territoriale. Nel complesso, il confronto empirico tra i tre modelli mostra una relazione significativa tra grado di istituzionalizzazione, diffusione delle procedure e capacità del dibattito pubblico di produrre effetti osservabili sui processi decisionali. Il modello francese, sostenuto da un sistema di monitoraggio stabile e da una produzione continuativa di dati empirici, tende a legittimare la partecipazione come investimento nella qualità della decisione pubblica. I modelli italiano nazionale e toscano, pur mostrando casi significativi di applicazione e di incisività, restano invece segnati da una diffusione più episodica e da una debolezza strutturale nella produzione di dati quantitativi comparabili, che ne limita la valutazione

empirica complessiva e ne accresce la vulnerabilità alle pressioni semplificatorie. In questo senso, le interpretazioni sul progressivo ridimensionamento e sullo svuotamento sostantivo della partecipazione nel contesto italiano non si fondano su mere supposizioni, ma trovano riscontro empirico nella distanza osservabile tra il disegno normativo dello strumento e le modalità concrete e documentate della sua implementazione.

## Conclusioni

Il percorso italiano del dibattito pubblico mette in luce in modo emblematico le ambivalenze che attraversano la democrazia partecipativa contemporanea. Come mostrato dall'analisi comparata e dalle evidenze empiriche discusse nella sezione precedente, l'emergere di questo strumento è stato reso possibile dalla convergenza di tre fattori principali: la spinta all'innovazione amministrativa maturata in alcuni contesti regionali riformatori, in particolare in Toscana; la diffusione di una cultura civica sensibile ai temi della trasparenza e della partecipazione; e l'influenza del modello francese, che ha fornito un riferimento normativo e simbolico per la sperimentazione italiana. Questi elementi hanno sostenuto una fase iniziale di espansione degli strumenti partecipativi, successivamente sottoposta a processi di ridefinizione e ridimensionamento. Nato in Toscana come laboratorio di prossimità e inclusione, il dibattito pubblico è stato successivamente recepito a livello nazionale in una forma fortemente burocratizzata e centralizzata, fino a conoscere una fase di progressivo *dismantling* istituzionale culminata con le riforme del Codice dei contratti del 2023. Tuttavia, l'analisi empirica suggerisce che questa traiettoria non possa essere interpretata unicamente come una storia di fallimento o regressione. Al contrario, essa rappresenta una delle 'vie italiane' all'innovazione istituzionale, capace di introdurre un nuovo linguaggio amministrativo, un lessico della trasparenza e della consultazione e di contribuire alla formazione di una generazione di operatori e professionisti della partecipazione. La fase toscana ha mostrato in modo empiricamente documentabile come la partecipazione possa operare non come semplice accessorio della decisione pubblica, ma come strumento di apprendimento collettivo e di costruzione di fiducia tra istituzioni e cittadini.

L'analisi comparata tra Francia, Toscana e Italia nazionale conferma che non esiste un unico modello di dibattito pubblico, bensì differenti traduzioni istituzionali di una medesima idea: aprire spazi di confronto anticipato sulle decisioni ad alto impatto territoriale e sociale. In Francia, l'elevato grado di istituzionalizzazione e la presenza di un'autorità indipendente si accompagnano a una produzione sistematica di dati empirici e a una routinizzazione delle procedure, che consentono di valutare l'incisività della partecipazione in termini di modifiche progettuali e gestione dei conflitti. In Toscana, la partecipazione assume una forma più territoriale e inclusiva, caratterizzata da un'intensità elevata ma da limiti strutturali di scala. A livello nazionale italiano, invece, il dibattito pubblico risulta segnato da una tensione persistente tra finalità deliberative e logiche burocratiche, che ne condiziona l'*embeddedness* e ne accresce la vulnerabilità a processi di svuotamento procedurale**.**

In questa prospettiva, la convergenza osservata tra modelli diversi di partecipazione e deliberazione può essere letta anche alla luce del concetto di *sistemi partecipativi*, sviluppato in una crescente letteratura internazionale. Tale approccio invita a superare l'analisi dei singoli strumenti, per considerare invece l'insieme delle pratiche partecipative presenti in un contesto come un sistema più o meno coerente, articolato e coordinato. Alcune grandi città italiane – come Bologna, Milano, Roma e Torino – mostrano la presenza simultanea di una pluralità di dispositivi partecipativi e deliberativi che, pur non configurandosi ancora come sistemi pienamente integrati, possono essere interpretati come *proto-sistemi* in formazione. In assenza di un coordinamento esplicito tra strumenti, tali esperienze restano tuttavia frammentate, confermando come la stabilità e l'efficacia della partecipazione dipendano non solo dall'adozione di singoli dispositivi, ma dalla capacità delle istituzioni di riconoscerli e governarli come parti di un sistema.

Se si amplia lo sguardo oltre il contesto europeo, emerge come in altre aree del mondo i processi di istituzionalizzazione della partecipazione abbiano assunto forme più robuste e durature. Le ricerche confluite nell'Atlas mondiale dei bilanci partecipativi mostrano come, in numerosi contesti dell'America Latina e di altre regioni, l'istituzionalizzazione degli strumenti partecipativi sia stata accompagnata da un forte radicamento sociale e politico, tale da rendere queste pratiche parte integrante e ordinaria dei sistemi decisionali locali (Dias 2018). Il confronto con tali esperienze consente di mettere in evidenza, per contrasto, la fragilità del caso italiano: a differenza di contesti caratterizzati da una diffusione capillare e continuativa degli strumenti partecipativi, l'istituzionalizzazione del dibattito pubblico in Italia non è riuscita a produrre un analogo livello di *embeddedness*, rimanendo esposta a dinamiche di svuotamento procedurale e di smantellamento selettivo.

Un risultato centrale dell'analisi empirica riguarda il rapporto tra partecipazione, tempi e costi decisionali. I dati disponibili mostrano che il dibattito

pubblico non ha prodotto, né in Francia né in Italia, un allungamento significativo dei tempi complessivi di realizzazione delle opere né un aumento del contenzioso. Al contrario, in diversi casi esso ha contribuito a ridurre conflitti successivi e a migliorare la qualità progettuale. Tuttavia, nel contesto italiano, le misure di semplificazione introdotte negli ultimi anni – in particolare per le opere connesse al PNRR – hanno determinato una compressione degli spazi deliberativi che ha inciso negativamente sulla percezione di apertura e sulla possibilità di discutere alternative sostanziali. In questo senso, il problema non risiede tanto nell'inefficacia intrinseca dello strumento, quanto nelle condizioni istituzionali e procedurali della sua implementazione. Un ulteriore elemento critico riguarda la gestione del conflitto. Il dibattito pubblico nasce come strumento per rendere il dissenso visibile, regolato e potenzialmente trasformativo all'interno delle arene istituzionali. L'analisi comparata mostra che, mentre nel modello francese il conflitto è riconosciuto come componente fisiologica del processo decisionale, nel modello nazionale italiano esso tende a essere progressivamente depoliticizzato e trattato come ostacolo tecnico da contenere. Questo spostamento riduce lo spazio per il conflitto legittimo e rischia di produrre effetti perversi, spingendo il dissenso verso forme di mobilitazione extra-istituzionale e meno regolata. Nel complesso, le evidenze empiriche discusse confermano che le interpretazioni sul progressivo svuotamento del dibattito pubblico italiano non si fondano su mere supposizioni teoriche, ma trovano riscontro osservabile nelle pratiche concrete di implementazione. Lo svuotamento non è il risultato inevitabile della partecipazione deliberativa, bensì l'esito di scelte istituzionali che privilegiano la semplificazione procedurale a scapito della qualità deliberativa.

Il futuro delle politiche partecipative italiane dipenderà dalla capacità di ricomporre questa tensione. Il dibattito pubblico potrà ritrovare un ruolo significativo se saprà essere reintegrato in una visione dell'azione pubblica che connetta deliberazione e co-produzione, dialogando con le esperienze di amministrazione condivisa, innovazione civica e governance collaborativa. In questa prospettiva, la rigenerazione del dibattito pubblico richiede non solo riforme normative, ma anche un rinnovamento culturale delle amministrazioni e una ri-legittimazione politica della partecipazione come bene pubblico. In conclusione, il dibattito pubblico non è soltanto uno strumento di policy, ma una vera e propria cartina di tornasole della democrazia contemporanea. La parabola italiana mostra come l'innovazione democratica sia un processo reversibile, esposto a cicli di espansione e contrazione, ma anche come resti aperta la possibilità di rilanci e riappropriazioni. Quale traiettoria prevarrà dipenderà dalla capacità delle istituzioni, della società civile e degli attori politici di riconoscere nella partecipazione non un costo da contenere, ma una risorsa per la qualità e la legittimità delle decisioni pubbliche.

## Bibliografia


Alietti A. (2014), Partecipazione, cittadinanza e sviluppo locale: tra retoriche e pratiche di democrazia nell'epoca del neoliberismo, in Milani G. (a cura di), *Le vie della partecipazione*, Milano, Franco Angeli, pp.83-104

Allegretti U. (2018), Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere, *Rivista AIC*, n.3, pp.462-474

Allegretti U. (a cura di) (2010), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press

Anselmi D., Coppola P. (2017), *Sul dibattito pubblico in Italia*, www.sipotra.it

Autorità per la partecipazione della Regione Toscana (2016), *Relazione conclusiva del dibattito pubblico sul porto di Livorno*, Firenze, Regione Toscana

Blondiaux L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil

Blondiaux L., Fourniau J.-M. (2011), Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie: beaucoup de bruit pour rien?, *Participations*, 1, n.1, pp.8-35

Bobbio L. (2018), Designing effective public participation, *Policy and Society*, 38, n1, pp.1-17

Bobbio L. (2011), Conflitti territoriali: sei interpretazioni, *TeMA*, 4, n.4, pp.79-88

Bobbio L. (2010a), *Democrazia e nuove forme di partecipazione*, Roma, Carocci

Bobbio L. (2010b), La specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. Il caso della variante

autostradale di Genova, in Allegretti U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, pp.285-297

Bobbio L. (2010c), Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.1, pp.119-146

Bobbio L., Pomatto G. (2007), Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche, *Meridiana*, 58, pp.45-67

Bussu S., Bua A., Dean R., Smith G. (2022), Introduction: embedding participatory governance, *Critical Policy Studies*, 16, n.2, pp.133-145

Ciancaglini M. (2014), *Un'ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La legge regionale Toscana 46/2013*, Firenze, Regione Toscana

Citroni G. (2024), Arene e attori del policy dismantling. La parabola del Dibattito Pubblico in Italia, *Stato e Mercato*, n.2, pp.333-362

Commission nationale du débat public (2024), *Rapport d'activité 2023-2024*, Paris, Commission nationale du débat public

Commission nationale du débat public (2021), *Bilan et perspectives du débat public*, Paris, Commission nationale du débat public

Commissione nazionale per il dibattito pubblico (2023), *Il dibattito pubblico in Italia a due anni dalla sua attuazione*, Roma, Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti

De Santis V. (2015), *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, Napoli, Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

Dias N. (ed.) (2018), *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Lisboa, Oficina & Epopeia Records

Elster J. (2009), *Reason and Rationality*, Princeton, Princeton University Press

Floridia A. (2008a), Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione, *Stato e Mercato*, 82, pp.83-110

Floridia A. (2008b), Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un'analisi del Dibattito Pubblico sul "caso Castelfalfi", in *XXII Convegno Annuale SISP*, Pavia, 4-6 settembre

Freschi A.C., Raffini L. (2008), Processi deliberativi e contesto istituzionale. Il caso della Toscana, *Stato e Mercato*, 83, pp.279-316

Fruncillo D. (2023), Il declino della partecipazione al voto. Compagno al duol … (non) scema la pena, *Italianieuropei*, n.2, pp.81-86

Fung A. (2007), Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences, in Rosenberg S.W. (ed.), *Can the People Govern? Deliberation, Participation, and Democracy*, New York, Palgrave, pp.159-183

Jordan A., Bauer M.W., Green-Pedersen C., Héritier A. (2012), Policy dismantling, *Journal of European Public Policy*, 20, n.5, pp.795-805

Lascoumes P., Le Galès P. (2007), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po

Lewanski R. (2007), La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica, *Aggiornamenti Sociali*, 12, pp.750-753

Mair P. (2013), *Ruling the void: The hollowing of Western democracy*, London, Verso

Moro G. (2022), Cittadini, dibattiti pubblici e legittimazione procedurale. Un early assessment dei dibattiti realizzati nel contesto del PNRR, *Studi Politici*, n.1, pp.147-164

Norris P. (2011), *Democratic deficit. Critical citizens revisited*, Cambridge, Cambridge University Press

Petrucco N. (2022), Il dibattito pubblico alla prova dei fatti, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n.3, pp.168-191

Piciacchia P. (2019), *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, Milano, Franco Angeli

Pierson P. (1995), *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press

Pizzanelli G. (2008), Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali, *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1, pp.129-150

Pomatto G. (2022), Conflitti territoriali e dibattito pubblico. Il caso della Gronda di Genova, *Le Istituzioni del Federalismo*, n.3, pp.701-719

Posteraro N. (2020), Grandi opere e partecipazione democratica: alcune riflessioni sul dibattito pubblico italiano "à la française", *Le Istituzioni del Federalismo*, n.3, pp.607-633

Raffini L. (2012a), Dieci anni di sperimentazioni partecipativo-democratiche in Italia: un bilancio critico, *Rivista di Studi Politici - San Pio V*, XXIV, pp.99-127

Raffini L. (2012b), *La legge toscana sulla partecipazione: un esempio di innovazione istituzionale*, Milano, Editoriale Scientifica

Ravazzi S. (2026), The Legal Institutionalisation of Public Deliberation and the Embeddedness in the Democratic System: The Italian Case, *Politics and Governance*, 14 <DOI:10.17645/pag.10692>

Rhodes R.A.W. (1997), Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability, *Public Administration*, 75, n.1, pp.1-13

Rosanvallon P. (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil

Sampugnaro R. (2023), Brevi note sul dibattito pubblico nell'ordinamento italiano, in *Ricucire i lembi urbani*, Mendit, Ordine degli Architetti, pp.35-36

Sampugnaro R. (2018), La partecipazione politica guidata e i suoi strumenti. Il débat public nell'esperienza francese e in quelle italiane, in De Salvo P., Pochini A. (a cura di), *La città in trasformazione*, Roma, Aracne, pp.385-406

Scognamiglio A. (2023), Il dibattito pubblico nel nuovo Codice dei contratti pubblici: profili critici, *Federalismi.it*, 24, pp.1-23

Sgueo G. (2010), Democrazia di prossimità e legislazione regionale. Le leggi n. 69 del 2007 della Regione Toscana e n. 3 del 2010 della Regione Emilia Romagna, *Scientia Iuris,* 14, pp.193-219

Sorice M. (2019), *Partecipazione democratica. Teorie e problemi*, Milano, Mondadori Università

Timo M. (2019), Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese, *DPCE Online* <https://doi.org/10.57660/dpceonline.2019.724>

Trettel M. (2020), *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane

Vipiana P. (2020), La recente legge marchigiana in tema di partecipazione, *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali,* n.3, pp.696-614

Vittori M. (2013), Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere, *www.amministrazioneincammino.luiss.it,* 22 maggio

**Martina Faìa**
faia.martina@hotmail.com
Dottoranda di ricerca in Scienze politiche e sociali presso l'Università di Catania. Il suo progetto di ricerca indaga le trasformazioni della sfera pubblica e dell'amministrazione nel contesto della transizione digitale, con un focus sul modello del *débat public* in Italia e in Francia, esplorando le interazioni tra innovazione amministrativa, transizione digitale e legittimazione democratica. I suoi interessi di studio riguardano la democrazia deliberativa, la governance partecipativa e i processi di innovazione istituzionale nelle politiche pubbliche.

# Istituzionalizzare la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche?

## Potenzialità e rischi alla luce dell'esperienza dei Dibattiti pubblici in Italia

Stefania Ravazzi
Università di Torino

L'istituzionalizzazione giuridica dei dispositivi di governance collaborativa è da anni oggetto di un dibattito scientifico e politico sulle sue implicazioni, in particolare sulla capacità dell'istituzionalizzazione formale di rafforzare il radicamento della governance collaborativa nei sistemi democratici. Il presente articolo mostra i risultati di un'analisi empirica del caso italiano di istituzionalizzazione legale dei Dibattiti pubblici sulle grandi opere tra il 2021 e il 2023. I risultati dell'analisi suggeriscono che l'istituzionalizzazione giuridica delle pratiche di governance collaborativa produce, almeno nel breve termine, effetti ambivalenti.

**Institutionalising citizen participation in public decision-making? Potentials and risks in the light of the Italian experience with Public Debates**

*The legal institutionalisation of collaborative governance mechanisms has been the subject of scientific and political debate for years, particularly with regard to its implications, specifically the ability of formal institutionalisation to strengthen the roots of collaborative governance in democratic systems. This article presents the results of an empirical analysis of the Italian case of legal institutionalisation of Public Debates on major infrastructure projects between 2021 and 2023. The results of the analysis suggest that the legal institutionalisation of collaborative governance practices produces, at least in the short term, ambivalent effects.*

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-3

**Citation**
Ravazzi S. (2026), Istituzionalizzare la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche? Potenzialità e rischi alla luce dell'esperienza dei Dibattiti pubblici in Italia, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.43-55

**Parole chiave**
Cittadinanza attiva
Politiche pubbliche
Sistemi di governance

**Keywords**
*Active citizenship*
*Public policies*
*Systems of governance*

### Introduzione

I processi partecipativi e deliberativi, progettati e gestiti affinché coloro che sono toccati da un problema pubblico o da una politica pubblica vengano chiamati a discutere in modo informato e argomentato con politici, funzionari pubblici, esperti e *stakeholders* organizzati per formulare raccomandazioni costruttive utili alla formulazione di soluzioni più solide e condivise, sono in continua espansione. Recentemente, in alcuni contesti locali e persino nazionali, l'uso di queste pratiche è stato regolamentato con l'introduzione di norme, procedure codificate e agenzie autonome per la partecipazione pubblica (Bherer *et al.* 2016). Nella letteratura di settore, si parla di questo fenomeno con l'espressione di 'istituzionalizzazione' dei processi di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche.

Il dibattito sulle implicazioni dell'istituzionalizzazione è aperto (Fiket *et al.* 2026). Alcuni esperti, professionisti e rappresentanti delle organizzazioni della società civile sostengono che l'istituzionalizzazione favorisca il radicamento dei processi partecipativi e deliberativi nei sistemi

democratici, aumentando la loro legittimazione la loro efficacia politica (Abels *et al.* 2022; Bussu *et al.* 2022; Chvalisz 2021). Altri sostengono invece che l'istituzionalizzazione tenda a svilire i processi di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche, trasformandoli in procedure amministrative e facendo loro perdere l'energia creativa utile a stimolare la formulazione di politiche più solide e condivise (Courant 2021; Dean *et al.* 2020; Johnson 2015). Questo articolo intende testare le due ipotesi – quella del 'radicamento' e quella dello 'svilimento' dei processi partecipativi e deliberativi – analizzando gli effetti che ha prodotto la parentesi di istituzionalizzazione dei cosiddetti Dibattiti pubblici sulle grandi opere nel contesto italiano. Si tratta di un'esperienza di istituzionalizzazione molto breve, se comparata per esempio al caso francese o a quello danese, e può quindi aiutare a riflettere solo sugli effetti a breve termine del fenomeno. Tuttavia, la brevità di questa parabola consente di ricostruire più facilmente le dinamiche attribuibili esclusivamente all'introduzione del quadro normativo, per via della prossimità temporale fra i periodi pre, durante e post istituzionalizzazione. L'analisi è stata condotta combinando una ricerca etnografica (Curato e Doerr 2022; Escobar 2017), svolta durante i tre anni di attuazione della legge, analisi documentale e interviste semi-strutturate ai Coordinatori e alle Coordinatrici dei dibattiti pubblici e ai/alle responsabili delle procedure di progettazione delle grandi opere. I risultati dell'analisi mostrano che l'istituzionalizzazione dei dibattiti pubblici ha prodotto, almeno nel breve termine, effetti ambivalenti, generando dinamiche di effettivo radicamento, ma anche dinamiche di parziale svilimento.

L'articolo è strutturato in otto sezioni: la prima inquadra il concetto di istituzionalizzazione e ripercorre i nodi fondamentali dell'attuale dibattito scientifico sul fenomeno; la seconda descrive la parabola dell'istituzionalizzazione del Dibattito pubblico in Italia dal 2021 al 2024; la terza presenta il disegno della ricerca e descrive il metodo di indagine; le quattro sezioni successive presentano i principali risultati del lavoro, che sono infine sintetizzati nelle conclusioni.

## 1. Istituzionalizzare il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche: un dibattito aperto

Nel linguaggio sociologico, per istituzionalizzazione si intende un processo in cui determinati principi di condotta vengono progressivamente interiorizzati dagli individui, dando significato alle loro azioni e aiutandoli a definire i propri obiettivi e i mezzi per raggiungerli (Bell 1973; Eisenstadt 1964; Parsons 1990). In questa prospettiva, l'istituzionalizzazione implica processi di socializzazione, sviluppo di routine e di ruoli riconosciuti, nonché, in alcuni casi, processi di sedimentazione organizzativa, e innesca, in un arco di tempo relativamente lungo, l'assimilazione culturale di valori e norme sociali attraverso l'apprendimento sociale e organizzativo. Weber (1922) utilizzò però il termine anche in un'altra accezione, definendola come un processo prettamente giuridico che consiste nello stabilire autoritativamente principi o tipi di comportamento attraverso l'introduzione di norme o la creazione di organizzazioni pubbliche. Da allora, il termine è utilizzato alternativamente in entrambe le accezioni. È in questa seconda accezione che si parla negli ultimi anni di 'istituzionalizzazione' dei processi di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche, per identificare contesti in cui vigono leggi che sanciscono diritti specifici per la partecipazione e la deliberazione pubblica e/o che incentivano o impongono la realizzazione di processi partecipativi e deliberativi per offrire raccomandazioni utili ai policymaker (Ravazzi 2017; Abizadeh 2020; Bächtiger e Goldberg 2020; Chvalisz 2021).

La Danimarca è stato il primo Paese a muoversi in questa direzione, nel 1986, con la creazione del Danish Board of Technology, agenzia nazionale incaricata di coinvolgere cittadini comuni in processi informati, dialogici e altamente strutturati con l'obiettivo di comprendere con l'aiuto di esperti le implicazioni dello sviluppo di nuove tecnologie e discutere confrontando punti di vista diversi, per fornire infine al Governo e al Parlamento raccomandazioni ragionate e argomentate sull'eventuale regolamentazione dell'uso di nuove tecnologie. La Francia ha intrapreso la via dell'istituzionalizzazione quando nel 1995, con la Legge Barnier, il Parlamento ha istituzionalizzato i cosiddetti *Débats Publics* per la progettazione di grandi opere infrastrutturali, istituendo anche una Commissione nazionale incaricata di guidare la realizzazione dei dibatti a livello territoriale (Fourniau 2011; Revel *et al.* 2007). I dibattiti pubblici realizzati in Francia sono ormai diverse centinaia e hanno consentito alle comunità territoriali toccate da progetti di grandi infrastrutture di analizzarli in profondità con i progettisti, rimettere in discussione la loro opportunità e ragionare su modifiche progettuali che consentissero di migliorare le opere e il loro impatto sui territori. Queste esperienze pionieristiche sono state, a distanza di anni, seguite dall'Australia, dal Belgio e dall'Austria, con

**Tabella 1. Potenzialità e rischi di istituzionalizzare il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche**

| **Radicamento** | **Motivazioni** |
|---|---|
| Legittimazione | Diffusione e familiarizzazione con le pratiche |
| Efficacia politica | Status di procedura ufficiale e visibilità pubblica |
| **Svilimento** | **Motivazioni** |
| Sterilizzazione | Focus sui dettami normativi |
| Standardizzazione/routinizzazione | Trasformazione da processo ad hoc a procedura standard |

Fonte: Elaborazione dell'Autrice

nuove leggi sulla creazione di *Citizens' Assemblies* a livello nazionale (Chvalisz 2021; Niessen e Reuchamps 2019). Le *Citizens' Assemblies* sono processi deliberativi che coinvolgono un campione rappresentativo della popolazione di riferimento, reclutato attraverso il campionamento casuale o stratificato. Nelle *Citizens' Assemblies* i cittadini sono sottoposti a informazioni da punti di vista e orientamenti diversi e discutono in piccoli gruppi con l'aiuto di facilitatori professionisti (OECD 2020). Il Parlamento italiano, ispirandosi all'esperienza francese, ha introdotto nel 2016 una legge sui dibattiti pubblici sulle grandi opere, seguita da un decreto attuativo nel 2018, la cui effettiva attuazione è avvenuta però dal 2021. Nel 2024, la legge è stata riformata e i dibattiti pubblici sono stati sostanzialmente svuotati dei loro tratti più deliberativi (Citroni 2024; Ravazzi 2026). Il panorama è quindi oggi caratterizzato da alcuni contesti a istituzionalizzazione ormai consolidata (Danimarca e Francia) e da contesti più 'giovani' (Australia, Belgio, Austria e Italia).

Il dibattito sugli effetti di questo fenomeno è ancora aperto. Secondo alcuni studiosi, l'istituzionalizzazione aiuta a stimolare il *radicamento* di queste pratiche nelle modalità di operare delle istituzioni pubbliche (Abizadeh 2020; Allegretti *et al.* 2021; Bächtiger e Goldberg 2020; Bherer *et al.* 2021; Buchstein 2010; Bussu *et al.* 2022; Courant 2022; Escobar 2017; Fagotto e Fung 2014; Gastil e Wright 2019). Le giustificazioni avanzate da questa visione più ottimistica sono principalmente due. La prima è che migliora la legittimazione di queste pratiche, perché aiuta a diffonderle maggiormente sul territorio e a familiarizzare progressivamente con il loro funzionamento. La seconda motivazione è che aumenta l'efficacia politica dei processi, per via del loro status di procedura ufficiale e della loro maggiore visibilità. Altri studiosi hanno invece messo in guardia dal rischio che possa produrre uno *svilimento* delle modalità di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche. Il primo rischio è quello che è stato etichettato come sterilizzazione, ovvero la tendenza a pianificare e realizzare tali pratiche al solo fine di soddisfare i dettami normativi (Lewanski 2013, 14), perdendo di vista la sostanza e indebolendo di fatto quell'elemento di novità e "disorganizzazione razionale" che di solito contribuisce a stimolare la creatività (Dzur 2012, 306). Il secondo rischio è quello di una standardizzazione o routinizzazione dei processi inclusivi, trasformandoli in procedure replicate sistematicamente senza tenere conto delle peculiarità dei contesti e delle caratteristiche delle *issues* ( Davidson e Stark 2011; Smith 2018).

Le potenzialità e i rischi dell'istituzionalizzazione sollevati dall'attuale dibattito scientifico e professionale sulla questione sono sintetizzati nella tabella 1.

## 2. Il Dibattito pubblico sulle grandi opere in Italia

Sebbene in alcune regioni italiane siano in vigore leggi sulla partecipazione pubblica fin dai primi anni del nuovo secolo, è nel 2016 che il Parlamento italiano approva una legge nazionale (L. n. 50/2016) sul coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche. La legge n. 50/2016 introduce l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di progetti di 'grandi' opere pubbliche (ossia superiori a predefinite soglie dimensionali e/o di costo) di coinvolgere le comunità territoriali durante la redazione del Documento di Fattibilità delle alternative progettuali (DocFAP), quando cioè sono ancora in discussione diverse opzioni progettuali, o in fase più avanzata, del Progetto di Fattibilità tecnico-economica (PFTE), quando l'amministrazione aggiudicatrice ha già identificato un'opzione progettuale considerata migliore. La legge impone alle amministrazioni aggiudicatrici di affidare (con

gara pubblica) la progettazione e conduzione dei processi di confronto con le comunità territoriali a professionisti specializzati in metodi e tecniche per la gestione dei conflitti e l'interazione costruttiva. Queste figure, denominate dalla legge Coordinatori o Coordintatrici del Dibattito pubblico, sono professionisti privati che si specializzano nella progettazione e gestione di processi partecipativi e deliberativi. La legge stabilisce infine l'istituzione di una Commissione nazionale per i dibattiti pubblici (CNDP) con la responsabilità di avviare le procedure, emanare linee guida per la conduzione dei processi, monitorare i dibattiti, relazionare periodicamente al Parlamento sul loro andamento e i loro risultati e, in caso di evidenti deficit di trasparenza, partecipazione o imparzialità nella conduzione del dibattito, intervenire con poteri sostitutivi (eventualità che però non si è verificata negli anni di attuazione della legge). Il successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 76/2018 dettaglia i termini dello svolgimento dei dibattiti pubblici e la composizione della CNDP[1]. Alle amministrazioni aggiudicatrici è richiesto di presentare le ragioni e le caratteristiche dell'opera e le alternative progettuali in incontri pubblici con le comunità territoriali e di interagire con i cittadini e gli esponenti di associazioni e organizzazioni del territorio discutendo delle ragioni dell'opera, di eventuali opzioni alternative, di aspetti del progetto e degli impatti dell'infrastruttura. Il Coordinatore o la Coordinatrice devono garantire la piena pubblicità e l'accesso alle informazioni sul progetto, sul processo di dibattito pubblico, sugli attori coinvolti e sui contenuti, la più ampia partecipazione possibile nei limiti delle risorse a disposizione e la massima imparzialità nella conduzione. Gli esiti del dibattito pubblico sono raccolti dal Coordinatore o dalla Coordinatrice in una relazione conclusiva, che viene consegnata alla CNDP e all'amministrazione aggiudicatrice al termine del processo, nonché resa pubblica sui canali di comunicazione del dibattito pubblico (solitamente siti web). Quest'ultima ha l'obbligo di pubblicare entro un mese la sua relazione finale sul progetto dell'opera, chiarendo le decisioni prese e le motivazioni anche in relazione alle diverse istanze emerse durante il dibattito e richiamate nella relazione conclusiva del soggetto coordinatore.

**Tabella 2. I dibattiti pubblici italiani realizzati ai sensi della legge n. 50/2016**

| Infrastrutture | Tipo di progetto | Dibattito pubblico |
|---|---|---|
| 1. Anello ferroviario di Trento | PFTE | 2021 |
| 2. Strada 'Garganica' | DocFAP | 2021 |
| 3. Nuova linea tranviaria a Padova | PFTE | 2021 |
| 4. Autostrada del Mediterraneo | DocFAP | 2022 |
| 5. Ampliamento dell'aeroporto di Firenze | PFTE | 2022 |
| 6. Anello ferroviario di Roma | PFTE | 2022 |
| 7. Ferrovia ad Alta velocità Salerno-Reggio Calabria 1 | PFTE | 2022 |
| 8. Strada 'Adriatica' | PFTE | 2022 |
| 9. Strada Gela-Agrigento | DocFAP | 2022 |
| 10. Ferrovia Orte-Falconara | PFTE | 2022 |
| 11. Raddoppio della ferrovia Roma-Pescara | PFTE | 2022 |
| 12. Quadruplicazione della linea ferroviaria Tortona-Voghera | PFTE | 2023 |
| 13. Raccordo stradale Caserta-Benevento | PFTE | 2023 |
| 14. Ferrovia ad Alta velocità Salerno-Reggio Calabria 2 | PFTE | 2023 |
| 15. Nuovo stadio Milano-Inter | PFTE | 2023 |
| 16. Ferrovia Battipaglia-Romagnano | PFTE | 2023 |

Fonte: Commissione nazionale per i dibattiti pubblici sulle grandi opere (https://www.mit.gov.it/documentazione/cndp-commissione-nazionale-dibattito-pubblico)

1 L'effettiva nomina della Commissione è avvenuta solo a dicembre 2020, con il Decreto ministeriale n. 627, per questa ragione i primi dibattiti pubblici regolamentati dalla legge nazionale risalgono al 2021.

Dopo soli tre anni di attuazione e sedici dibattiti pubblici effettivamente realizzati (tabella 2), nel 2023 il Governo nazionale è intervenuto con una nuova riforma del Codice degli appalti pubblici, che ha declassato i dibattiti pubblici a semplici procedure di accesso ai documenti di progetto e ha sostanzialmente cancellato le caratteristiche partecipative e deliberative previste dalla precedente legislazione. Naturalmente, lo svuotamento del quadro normativo non impedisce alle amministrazioni aggiudicatrici e a qualsiasi altro ente pubblico di commissionare autonomamente processi partecipativi e deliberativi per co-progettare politiche di qualsiasi tipo con destinatari e beneficiari.

## 3. Il disegno della ricerca e il metodo di indagine

L'indagine empirica è stata condotta da gennaio 2021 a marzo 2025. Nei primi tre anni è stata realizzata un'analisi etnografica presso la CNDP, nella quale l'Autrice era stata nominata come componente in quota Ministero dei Trasporti e delle infrastrutture, insieme ad altri otto membri. Osservare i fenomeni sociali e politici da dietro le quinte comporta il rischio di identificarsi con i protagonisti della storia e di restringere la propria prospettiva. Tuttavia, permette anche di osservare alcuni aspetti e dinamiche che non sarebbero visibili dall'esterno (Hammersley 2006). In qualità di membro della CNDP, è stato possibile osservare direttamente i dibattiti pubblici sulle infrastrutture stradali e monitorare indirettamente l'andamento degli altri, analizzare le dinamiche interne alla CNDP, i rapporti fra questa e altri soggetti istituzionali (Ministro, Dirigenti dei vari Ministeri competenti, RUP delle amministrazioni aggiudicatrici) e le interazioni con le organizzazioni della società civile che, a vario titolo negli anni, hanno interloquito con la Commissione. Il materiale prodotto in qualità di membro della CNDP (i verbali delle riunioni plenarie e della sezione da me coordinata, il contenuto delle schede di monitoraggio dei dibattiti pubblici, i miei diari dell'osservazione partecipante) non è stato utilizzato come materiale empirico ufficiale, per ovvie ragioni di etica professionale e riservatezza relative al lavoro svolto per la funzione istituzionale assegnata, ma è stato fondamentale per individuare alcune questioni chiave da approfondire nella seconda fase di indagine volta a indagare dinamiche di radicamento o di svilimento della partecipazione alle scelte pubbliche: i rapporti fra soggetti coordinatori e committenti, i metodi e le tecniche utilizzati e le dinamiche interne ai dibattiti pubblici, il rapporto fra contenuti dei dibattiti pubblici e decisioni finali delle amministrazioni aggiudicatrici, l'approccio alla progettazione e le modalità di interazione con le comunità locali da parte dei progettisti delle stazioni appaltanti.

Nella seconda fase di ricerca, è stata condotta un'indagine qualitativa attraverso interviste semi-strutturate agli 11 Coordinatori e Coordinatrici dei 16 dibattiti pubblici realizzati fra il 2021 e il 2024 e ai sette responsabili della progettazione delle opere oggetto di dibattito, e attraverso l'analisi in profondità dei documenti prodotti dai dibattiti pubblici (i dossier di progetto delle stazioni appaltanti, le restituzioni degli incontri pubblici, le relazioni conclusive dei Coordinatori e Coordinatrici dei dibattiti e, infine, le relazioni finali delle amministrazioni aggiudicatrici in risposta alle critiche e raccomandazioni emerse nei dibattiti).

La ricerca avrebbe tratto beneficio anche da interviste con cittadini e attori della società civile organizzata che avevano partecipato ai dibattiti pubblici, ma in qualità di membro della CNDP non è stato possibile condurre indagini durante lo svolgimento nè rintracciare l'identità dei partecipanti per effettuare interviste ex post. Tuttavia, le restituzioni degli incontri, le sezioni *Quaderni degli attori* (contenenti contributi individuali trasmessi in forma scritta da comuni cittadini, esperti, professionisti, membri di associazioni ecc. durante i dibattiti e resi pubblici) e le schede sinottiche contenute nelle relazioni conclusive dei Coordinatori hanno consentito di estrapolare alcune considerazioni ricorrenti dei partecipanti sul dispositivo del Dibattito pubblico, a integrazione delle ricostruzioni degli intervistati. Sebbene i commenti riportati dai cittadini non affrontino esplicitamente la questione dell'istituzionalizzazione, sollevano un principale nodo a integrazione di uno dei risultati dell'analisi (si veda il paragrafo 5 del presente contributo).

Nelle prossime quattro sezioni sono sintetizzati i risultati dell'analisi.

## 4. Maggiore legittimazione

A detta di buona parte degli intervistati, l'introduzione di una procedura ufficiale per il coinvolgimento della cittadinanza nella fase di progettazione di grandi infrastrutture, stabilita per legge e dotata di uno status preciso entro il Codice dei contratti pubblici, ha indotto gli attori istituzionali (progettisti, rappresentanti politici e dirigenti pubblici) a considerare il confronto con

la società civile come un fenomeno da *gestire* o – per dirla con l'espressione di Hannah Arendt – da *coltivare* (Dubiel 1998), invece che da evitare, e a prendere sul serio il fatto che la gestione della partecipazione implichi la messa in atto di percorsi strutturati e di metodi per l'interazione costruttiva. Due citazioni sono emblematiche di come alcuni Coordinatori e Coordinatrici di dibattiti pubblici hanno percepito questo cambiamento di atteggiamento durante la breve stagione di istituzionalizzazione del dispositivo:

> *Da decenni conduco processi deliberativi e ho avuto a che fare con manager e tecnici di grandi aziende in molti di essi. Prima dell'attuazione della legge n. 50/2016, il personale di queste grandi aziende era sempre relativamente collaborativo, ma si percepiva chiaramente che la maggior parte non prendeva davvero sul serio l'interazione con i cittadini comuni, cioè non ci credeva o non la considerava importante. Non sto dicendo che i dirigenti e i tecnici abbiano iniziato a credere nell'utilità di queste pratiche con l'introduzione della legge, ma ho percepito un chiaro cambiamento di atteggiamento. La gestione dei rapporti con gli stakeholder locali e i cittadini comuni è diventata improvvisamente un processo ufficiale e strutturato e quindi, ai loro occhi, degno di rispetto e serietà, degno di attenzione e impegno.* (I.2)

> *La legislazione non ha cambiato molto il nostro modo di lavorare, ma ci ha dato un capitale di autorità, liberandoci dal doverlo costruire passo dopo passo nel tempo e attraverso lunghe interazioni e negoziazioni.* (I.6)

Il riconoscimento della gestione del confronto con le comunità territoriali si è tradotto anche in un migliore rapporto fra committenti e professionisti della partecipazione e fra progettisti e cittadini – come ha ricordato un Coordinatore, prima dell'entrata in vigore della legge:

> *Le pressioni o le resistenze dei committenti venivano gestite attraverso lunghe e difficili negoziazioni; con il nuovo quadro giuridico, in diversi casi siamo stati in grado di proteggere i processi da ingerenze indebite semplicemente citando la legge e i suoi principi* (I.10)

Emblematico di questa seconda dinamica è il progressivo cambiamento della modalità di comunicazione dei progettisti chiamati a interloquire direttamente con i cittadini, in direzione di quella che Bartels (2015, 6) definisce "capacità comunicativa", ovvero "la capacità di riconoscere e rompere i modelli abituali di comunicazione adattando la natura, il tono e le condizioni delle interazioni comunicative alla situazione specifica". Come hanno ricordato due Coordinatori:

> *Quando i progettisti si confrontavano con i cittadini nei primi incontri, ne uscivano un po' sbigottiti, perché nell'insieme dei commenti arrivavano anche critiche e domande sfidanti e inaspettate. Si può stare nel proprio ufficio a Roma o a Milano e tutto va bene, ma quando si entra in contatto con la popolazione locale, prima o poi si incontra la 'signora Maria', che sembra innocente e innocua, ma che può dare invece del filo da torcere. I progettisti meno sensibili e più rigidi tornavano agli incontri successivi molto più preparati, per evitare di sentirsi in imbarazzo di fronte alle domande sfidanti; quelli più sensibili e riflessivi tornavano non solo più preparati sulle caratteristiche del progetto e sulle loro implicazioni, ma anche più capaci di spiegarle in termini comprensibili e più curiosi e disposti ad ascoltare ciò che la fantastica signora Maria aveva da dire.* (I.10)

In diversi casi, furono proprio i cittadini a far capire ai progettisti l'inutilità del loro linguaggio ultra-tecnico ed ermetico, costringendoli a tradurre per i non esperti. Durante una riunione sugli espropri, un Coordinatore ricorda che un cittadino sottolineò ironicamente al progettista l'inutilità del suo gergo complicato con queste parole: *per sapere quante case espropprierete, dovrò chiedervi quanti nidi del mammifero bipede distruggerete?* (I.4). Un'interpretazione analoga di una certa evoluzione nella capacità comunicativa dei progettisti e più in generale di coloro che sono abituati ai consessi istituzionali è stata data anche dai responsabili della progettazione delle stazioni appaltanti:

> *A mio parere, ripetere le interazioni con le popolazioni locali è stato molto utile anche per i progettisti meno flessibili, perché li ha costretti a confrontarsi con l'incapacità di comunicare tipica di noi ingegneri e tecnici. Toccare con mano, con esperienza diretta questa incapacità ci ha fatto riflettere. Tuttavia, avremmo*

*avuto bisogno di qualche altro anno di applicazione sistematica di questa legge per vedere gli effetti concreti sulla nostra capacità comunicativa.* (I.12)

*Nel dibattito X, all'inizio presentammo le linee guida del progetto, ma non erano comprensibili per persone comuni. Obbligandoci a incontrare i cittadini, la legge in qualche modo ci ha costretti a cambiare il nostro modo di comunicare le infrastrutture che stavamo progettando. Così, poco a poco, invece di dire "livelletta" (un termine tecnico che indica un tratto di strada con una pendenza diversa), abbiamo cominciato a utilizzare la definizione estesa del termine, oppure invece di usare esclusivamente le mappe, abbiamo integrato con simulazioni fotografiche e rendering in 3D. D'altra parte, anche i politici locali hanno modificato in parte le loro modalità di comunicazione, rispetto al modo in cui si esprimono di solito nelle Conferenze di servizi, in cui i Sindaci sono solitamente ermetici e non si capisce bene cosa si debba leggere tra le righe delle loro dichiarazioni. Negli incontri territoriali dei dibattiti pubblici, dove il confronto è stato più diretto e meno formale rispetto alle conferenze di servizi ma comunque dotato di uno status ufficiale dato dalla normativa, i rappresentanti politici si sono espressi in modo più chiaro, chiarendo più esplicitamente le loro esigenze e richieste.* (I.15)

Infine, numerose attività di diffusione, informazione e sensibilizzazione innescate dall'istituzionalizzazione giuridica hanno indubbiamente contribuito a rendere noti e progressivamente più familiari (anche se non necessariamente davvero compresi nella loro complessità e nelle loro sfaccettature) a migliaia di politici, burocrati, professionisti, attori della società civile organizzata e comuni cittadini, processi di confronto pubblico strutturati, fino ad allora conosciuti solo da pochi specialisti: seminari e conferenze promossi dalle amministrazioni aggiudicatrici e da varie università e partiti, articoli sui mass media e sui social media, corsi di formazione, nonché incontri di approfondimento e riflessione organizzati da associazioni di categoria e organizzazioni della società civile, come quelli promossi da alcune associazioni ambientaliste, dalla sezione italiana dell'Associazione internazionale per la partecipazione pubblica (IAP2) e dalla sezione italiana dell'Associazione internazionale permanente dei congressi sulle strade (PIARC-Italia).

## 5. Maggiore efficacia politica

L'istituzionalizzazione ha anche contribuito ad aumentare l'efficacia politica di questi processi, ossia la loro capacità di incidere sui progetti finali delle stazioni appaltanti. Sebbene nessuno dei casi si sia rivelato altamente conflittuale o controverso (nessuno dei progetti è stato rimesso radicalmente in discussione), i cittadini e gli stakeholder locali hanno sollevato critiche su specifici aspetti delle infrastrutture e richieste di modifiche ai progetti originari in tutti i dibattiti pubblici analizzati. In merito alle proposte di modifica o integrazione dei progetti effettuabili prima della Valutazione di impatto ambientale, la maggior parte è stata recepita dalle stazioni appaltanti, in alcuni casi persino attraverso proposte ideate dai progettisti già durante gli incontri territoriali con le comunità locali:

- modifiche a tratti autostradali e stradali (dibattiti pubblici n. 2, 4, 8, 9 e 13);
- misure di compensazione ambientale (dibattiti pubblici n. 14 e 16);
- cancellazione di stazioni ferroviarie e deviazioni dei tracciati ferroviari ( dibattiti pubblici n. 1 , 6 , 10, 11 e 12);
- modifiche alle opere di integrazione nei contesti urbani (dibattiti pubblici n. 5 e 13);
- cancellazione di un'intera sezione di lavori prevista in deroga alle norme sulle aree protette (dibattito pubblico n. 2).

Si tratta di un risultato rilevante, se comparato a un'efficacia politica dei processi partecipativi e deliberativi mediamente assai incerta. Dall'analisi dei commenti dei partecipanti su questioni di metodo, emerge chiaramente una netta contrarietà dei cittadini nei confronti dei dibattiti pubblici avviati sui PFTE, ossia su ipotesi di infrastrutture per le quali la comparazione fra opzioni alternative è già stata effettuata dall'amministrazione aggiudicatrice e la scelta è già ricaduta su una delle alternative di progetto. Coinvolgere su progetti precostituiti ha l'effetto di disilludere le comunità territoriali, delegittimando il dispositivo di coinvolgimento. Tuttavia, in ben 10 dei 13 dibattiti pubblici avviati su PFTE, nei quali erano emerse richieste significative di modifica riaprendo anche ad alcune alternative di progetto precedentemente scartate, i progettisti hanno rimesso mano al progetto e hanno recepito modifiche importanti, confermando un elevato grado di efficacia politica. Naturalmente, le

fasi successive di progettazione – dalla VIA alla progettazione esecutiva – potranno ridefinire in parte le scelte progettuali pregresse, come avviene però in qualsiasi processo di progettazione.

Secondo gli intervistati, la reiterazione di una modalità di confronto ufficiale e legalizzata con le comunità territoriali ha modificato progressivamente anche l'approccio stesso alla progettazione adottato dei tecnici delle stazioni appaltanti. La progettazione di un grande progetto segue normalmente le linee guida nazionali per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche. In primo luogo, i progettisti, a partire da alcune indicazioni di massima fornite dalle istituzioni di governo, vengono incaricati di formulare idee progettuali sulle infrastrutture richieste (un nuovo tratto autostradale, un nuovo impianto energetico, il raddoppio di una linea ferroviaria ecc.). Il Ministero delle Infrastrutture firma poi accordi triennali con queste società sulla base di queste idee progettuali e stabilisce dei budget indicativi per il finanziamento delle opere. Le idee progettuali vengono successivamente sviluppate tenendo conto delle caratteristiche dell'infrastruttura, di quelle orografiche del territorio in cui dovrà essere calata e dei vincoli fisici e strutturali dell'ambiente. Queste idee vengono infine perfezionate tenendo conto di vincoli più specifici, come quelli idraulici e paesaggistici, e vengono formulate diverse opzioni di layout o ubicazione, generando il già citato DocFAP. Vengono così stimati per ciascuna alternativa di progetto i costi di realizzazione e gli impatti sul territorio, attraverso analisi costi-benefici e analisi multi-criteri. L'opzione migliore viene individuata confrontando queste stime e poi ulteriormente analizzata stabilendo più precisamente le caratteristiche strutturali e stimando più accuratamente impatto e costi. Questo passaggio della progettazione trasforma il DocFAP nel PFTE, che viene presentato alle istituzioni locali per ottenere il loro parere e il rilascio delle autorizzazioni. Una volta ottenuta la loro approvazione, il progetto viene sottoposto al Ministero dell'Ambiente (per la VIA) e al Ministero della Cultura (per l'identificazione di eventuali vincoli architettonici e archeologici). Tutte queste fasi vengono svolte utilizzando informazioni e dati ottenuti principalmente dalla letteratura specialistica e dagli archivi della Pubblica amministrazione. I requisiti richiesti ai progettisti da questo approccio alla progettazione sono quindi di natura squisitamente tecnica.

L'avvio di dispositivi partecipativi ufficiali ha invece costretto i progettisti a fare anche i conti con requisiti di progettazione di natura diversa, riunione dopo riunione e dibattito pubblico dopo dibattito pubblico. Questo ha generato un cambiamento graduale del loro modo di intendere la progettazione delle opere. Grazie alla strutturazione dei processi e alla conduzione professionale dei dibattiti pubblici, i progettisti sono stati ripetutamente indotti a guardare l'infrastruttura attraverso gli occhi degli abitanti dei territori, mettendosi almeno in parte nei panni di coloro che avrebbero dovuto sostenere i costi, i disagi e i cambiamenti dovuti ai cantieri, agli espropri e alla messa a regime delle nuove infrastrutture. Questa prospettiva non tecnica, certamente soggettiva ma concreta, non solo ha stimolato nei progettisti una maggiore consapevolezza della complessità dei territori e delle comunità che li vivono, ma li ha anche aiutati a identificare precocemente piccoli 'errori' di progettazione, che dipendevano non dalle capacità tecniche e professionali del personale addetto alla progettazione, ma piuttosto dall'ineludibile divario tra gli strumenti cartografici o i modelli previsionali e i contesti reali. Due esempi meritano di essere citati perché emblematici di questo impatto sulla progettazione.

Nel primo caso, gli ingegneri e gli specialisti che avevano progettato l'opera erano abbastanza sicuri che l'infrastruttura sarebbe stata accolta con favore dalla comunità locale, poiché rispondeva a un'esigenza nota da tempo e reclamata dalle Sindache e dai Sindaci del territorio. Inoltre, sebbene la realizzazione dell'infrastruttura comportasse l'esproprio di alcuni terreni a destinazione agricola, gli indennizzi per l'acquisto di nuovi terreni erano considerati molto generosi. Durante i primi incontri, i progettisti si resero però conto che una parte dei terreni oggetto di esproprio era destinata alla produzione di prodotti di elevata qualità, caratterizzati da disciplinari di produzione e da caratteristiche del suolo particolarmente stringenti, e che sarebbe stato molto difficile trovare altri terreni nelle vicinanze con caratteristiche simili a quelle dell'area toccata dal tracciato dell'opera. Tali informazioni non erano disponibili negli archivi nazionali né nelle mappe geomorfologiche dei Comuni. In altre parole, i progettisti capirono che "*non sarebbero mai stati in grado di costruire quella infrastruttura senza danneggiare gravemente i produttori di quella zona*" (I.12). Pertanto, modificarono il progetto di fattibilità già durante il processo di dibattito pubblico e lo discussero insieme agli agricoltori, ancora prima di ricevere la relazione conclusiva del/la Coordinatore/rice. Il nuovo progetto di infrastruttura risultò meno efficiente dal punto di vista tecnico, ma garantì comunque

un'elevata efficacia attesa dell'opera e consentì di soddisfare un criterio di ragionevole tutela di esigenze concrete e motivate.

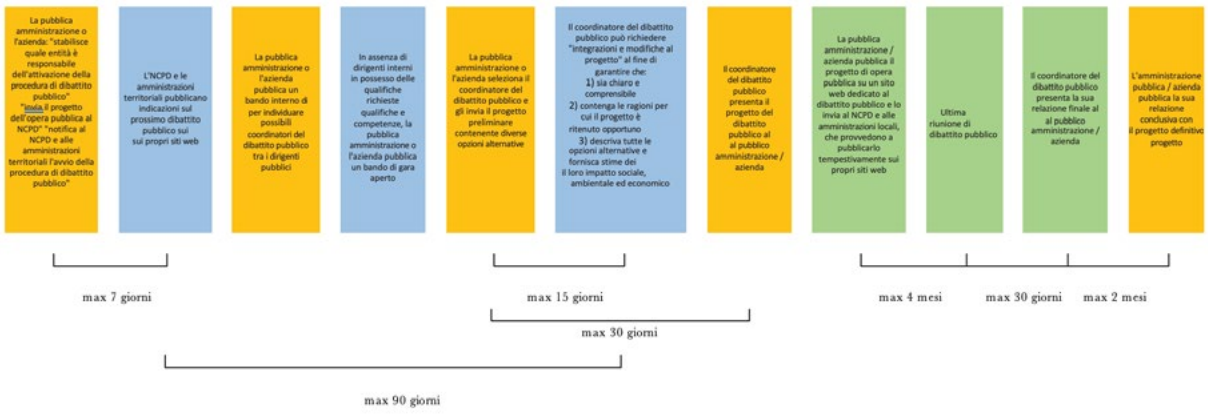
Nel secondo caso, alcuni cittadini che presero parte ai tavoli progettuali aiutarono i progettisti a identificare alcune interferenze archeologiche che non erano state notate durante la fase di progettazione, poiché le mappe del Ministero della Cultura non erano ancora state aggiornate in seguito al recente ritrovamento di alcune fondamenta romane. La modifica del progetto incorporò queste risultanze, di fatto consentendo di "evitare un considerevole aumento di tempo e denaro nella fase di realizzazione dell'opera" (I.13) grazie a un irrisorio rallentamento di poche settimane nell'iter di progettazione dovuto all'innesto del Dibattito pubblico.

## 6. Segnali di sterilizzazione

A fronte dei vantaggi delineati nelle pagine precedenti, l'indagine sul caso italiano ha però anche fatto emergere alcuni effetti controproducenti dell'istituzionalizzazione delle pratiche partecipative e deliberative. Regolamentare l'applicazione del dibattito pubblico ha in primo luogo sovrapposto alla dimensione di *processo* dei dispositivi inclusivi la dimensione di *procedura amministrativa*, soggetta ai diritti e agli obblighi stabiliti dal diritto amministrativo vigente (figura 1).

La proceduralizzazione è un passo necessario per qualsiasi istituzionalizzazione giuridica di processi e dispositivi che si inseriscono nel normale funzionamento delle istituzioni pubbliche. Questo passaggio richiede la formalizzazione di ruoli e funzioni, l'assegnazione di responsabilità e la fissazione di tempi certi, ufficializzando e in un certo senso 'normalizzando' aspetti ed elementi dei processi che altrimenti, in assenza di specifiche delucidazioni e precisazioni, rischierebbero di lasciare le istituzioni pubbliche incapaci di intervenire nel processo per mancanza di coordinate operative. Tuttavia, l'indagine ha evidenziato come la proceduralizzazione abbia parallelamente contribuito a irrigidire parzialmente i processi, rendendoli meno flessibili. I Coordinatori e le Coordinatrici intervistati hanno richiamato all'unanimità questa problematica, offrendo vari esempi concreti di rigidità introdotte nei dibattiti pubblici dal 2021 al 2024 rispetto ai processi più flessibili condotti fino ad allora e alcuni commenti di partecipanti riportati nelle restituzioni degli incontri confermano questa lettura critica: incontri pubblici fissati in date obbligate dai tempi della procedura, per evitare eventuali ricorsi al Tribunale amministrativo regionale, ma controproducenti dal punto di vista del principio di partecipazione (come in giorni a ridosso di festività o in concomitanza con altri eventi importanti); mancati cambiamenti nell'agenda o nella struttura del processo concordate con le amministrazioni aggiudicatrici per evitare l'accusa di deviazione dalla procedura e quindi il rischio di una sospensione del procedimento, ma che sarebbero stati necessari dal punto di vista dell'efficacia del dispositivo, per rispondere in modo mirato a eventi o dinamiche impreviste (come la scarsa partecipazione di alcune categorie di cittadini o l'emergere di un nodo controverso che non era stato previsto dai progettisti dell'opera); più in generale una maggiore attenzione alla forma a discapito della sostanza dei processi. Come ha sintetizzato efficacemente un Coordinatore:

**Figura 1. La procedura del Dibattito pubblico stabilita dalla normativa**




Fonte: Elaborazione dell'Autrice da normativa nazionale

> *La proceduralizzazione ti spinge a prestare molta più attenzione alla forma che alla sostanza del processo, semplicemente perché qualsiasi soggetto che voglia boicottare il processo ha gioco facile a sfidarlo più sugli errori procedurali che non sul fronte dei contenuti. Di conseguenza, chi è responsabile del processo non può permettersi la minima disattenzione su questo fronte.* (I.16)

Il risultato è quindi nel complesso non una vera e propria deriva verso la sterilizzazione dei processi e un totale svuotamento dei principi di partecipazione e deliberazione pubblica, ma l'emergere di chiari segnali in direzione di un loro irrigidimento e indebolimento dal punto di vista della qualità gestionale. Come si possa evitare di arrivare a una totale deriva sarebbe interessante scoprirlo nei contesti a istituzionalizzazione più matura.

## 7. Segnali di standardizzazione e cattura dell'attenzione

La seconda deriva sollevata dalle voci critiche del dibattito scientifico sull'istituzionalizzazione delle pratiche partecipative e deliberative è il rischio di standardizzazione dei processi.

Dalla comparazione fra i 16 progetti di dibattito pubblico emerge effettivamente una certa standardizzazione dei formati. La struttura generale dei dibattiti pubblici è sostanzialmente simile in tutti i 16 casi: una conferenza stampa di lancio alla presenza degli enti locali del territorio toccato dal progetto; una fase di incontri informativi territoriali sulle ragioni dell'opera, le caratteristiche dell'infrastruttura e le eventuali alternative progettuali ancora in discussione, con possibilità di domande dal pubblico e risposte in presenza e in differita; una fase di incontri di approfondimento tematici aperti alla cittadinanza e alle associazioni, prevalentemente incentrati sugli impatti sul sistema produttivo ed economico, gli impatti ambientali e paesaggistici e le modalità realizzative dell'intervento (tempi, costi, espropri, gestione dei cantieri ecc.). Tuttavia, la struttura dei dibattiti pubblici è stata spesso personalizzata arricchendola con strumenti integrativi: workshop, tavoli tecnici con enti autorizzativi, sopralluoghi partecipati, open space technology, strumenti di *visioning* ecc. Nel complesso, dall'esclusiva analisi dei 16 dibattiti pubblici realizzati ex lege è difficile sostenere che la standardizzazione sia avvenuta per effetto diretto dell'istituzionalizzazione e non piuttosto per effetto di logiche di mercato delle società di facilitazione incaricate di gestire i processi. Il cosiddetto "mercato della partecipazione" (Mazeaud e Nonjon 2018) è infatti soggetto alle medesime logiche di qualsiasi altro mercato concorrenziale, con possibili tendenze alla standardizzazione o al contrario alla diversificazione dei 'prodotti'. Se però si confrontano questi processi inclusivi con processi partecipativi e deliberativi italiani su progetti infrastrutturali svoltisi prima della legge e analizzati da altre ricerche (Bobbio 2010; Pomatto 2011 e 2020; Floridia 2013; Morisi e Perrone 2013; Ravazzi e Pomatto 2014), sebbene il formato sia molto simile, i metodi e gli strumenti utilizzati sembrano in effetti più variegati: talvolta il metodo della porta aperta è stato sostituito con metodi di selezione mirata o campionamento statistico dei partecipanti, in alcuni casi i tavoli di lavoro dei cittadini si sono svolti a porte chiuse con esperti e stakeholder a chiamata, alcuni dossier di progetto sono stati curati direttamente dai facilitatori invece che dai progettisti, talvolta sono stati istituiti dei comitati di supervisione multi-stakeholder per avallare le scelte di impostazione del processo ecc. Da questo sommario confronto è quindi già possibile intravedere dei segnali di standardizzazione, sebbene non una vera e propria deriva.

È infine interessante notare l'emergere di un'altra dinamica problematica strettamente legata all'istituzionalizzazione: l'innesco di un meccanismo che potremmo definire 'cattura dell'attenzione'. L'istituzionalizzazione dei dibattiti pubblici ha infatti catalizzato l'attenzione degli attori istituzionali e della società civile sul quadro normativo – i dettami della legge e del decreto attuativo, la loro integrazione nel quadro legislativo e amministrativo esistente, i possibili vizi di interpretazione ecc. – a discapito della dimensione sostanziale del funzionamento, delle dinamiche e dell'efficacia dei dibattiti pubblici che si stavano realmente svolgendo. Buona parte dei componenti della CNDP, dei parlamentari che si sono espressi sul dispositivo, degli esperti e consiglieri e persino degli esponenti di organizzazioni della società civile ha dimostrato di essere soggetta a questa deriva: tutte le proposte di riforma provenienti da questi attori sono state presentate prima che la CNDP avesse relazionato pubblicamente sull'andamento dei dibattiti pubblici reali di fronte alla commissione parlamentare competente e diverse proposte sono state presentate persino prima ancora che qualche dibattito pubblico venisse realizzato. Per citare solo alcune delle proposte di riforma della legge avanzate senza alcuna contezza dell'andamento reale di questi processi: la proposta di nuovo decreto per la creazione di un registro dei professionisti della partecipazione pubblica, la proposta di riduzione delle soglie dimensionali e di costo per le opere soggette

a dibattito pubblico (questa proposta è poi divenuta effettivamente decreto ministeriale, approvato nel 2022), la proposta di riduzione dei tempi della procedura (anche questa è divenuta Decreto del Ministro nel 2022), la proposta di modifica dello status della CNDP con l'estensione dei poteri e la dotazione di un budget dedicato, varie proposte di modifica delle opere soggette a dibattito pubblico.

Questa 'euforia legislativa' innescata dall'esistenza del nuovo quadro normativo (e naturalmente dagli inevitabili interstizi lasciati aperti da esso) è una chiara evidenza di come l'attenzione dei policymaker sia stata 'catturata' dalla regolamentazione di questi dispositivi a discapito dellla comprensione del loro reale funzionamento. L'attenzione di buona parte dell'arena di policy si è spostata dai fatti alle intenzioni, prima ancora di verificare se le intenzioni avessero prodotto qualche effetto. Anche la riforma della legge n. 50/2016 all'interno del nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023 – che ha di fatto svuotato il Dibattito pubblico del suo carattere partecipativo e deliberativo trasformandolo in una procedura di accesso agli atti e raccolta di istanze scritte – è stata in effetti il risultato di un processo decisionale non solo confinato negli ambienti istituzionali, in particolare quelli del Consiglio di Stato, ma del tutto avulto da qualsiasi analisi dell'effettivo andamento dei dibattiti pubblici realizzati, delle dinamiche che li hanno caratterizzati e dei risultati che hanno prodotto: la bozza della riforma è stata confezionata senza alcuna interlocuzione con i membri della CNDP e ben prima che la CNDP avesse consegnato la propria relazione biennale al Parlamento. Questa vicenda ha suscitato sdegno e mobilitazione fra i professionisti e gli studiosi esperti di democrazia partecipativa e deliberativa, ma senza sortire alcun effetto concreto.

## Conclusioni

Più di vent'anni fa, Blaug (2002, 102) affermava che "rendere più democratica la società significa trovare nuovi spazi e nuove forme di partecipazione pubblica". I tentativi di istituzionalizzare le pratiche partecipative e deliberative sposano senza dubbio questa logica (Chvalisz 2021; Abels *et al.* 2022). Tuttavia, gli effetti reali dell'istituzionalizzazione di tali pratiche nei sistemi democratici sono oggetto di un acceso dibattito: voci entusiastiche e voci fortemente critiche si confrontano e si alternano ruotando sostanzialmente intorno ai concetti di radicamento e svilimento. Alcuni sostengono che l'istituzionalizzazione aiuti a radicare le pratiche partecipative e deliberative nelle democrazie rappresentative aumentando la loro legittimazione e la loro efficacia politica, mentre altri sostengono che questo fenomeno porti invece a svilire i processi snaturandoli delle loro reali potenzialità. L'analisi della breve esperienza di istituzionalizzazione dei dibattiti pubblici sulle grandi opere in Italia sembra dare parzialmente ragione ad entrambe le voci.

Nel caso italiano, l'istituzionalizzazione ha favorito una maggiore legittimazione del concetto di 'gestione' dei conflitti nei processi di costruzione delle politiche, finora in gran parte ancora denigrato rispetto alle più 'tradizionali' concezioni secondo cui i conflitti sociali vanno, in un'ottica decisionista, scavalcati, evitati o soppressi sul nascere, oppure, in un'ottica antagonista, alimentati e intensificati. L'introduzione di una normativa ad hoc ha indotto una parte degli attori istituzionali a dar credito e dignità a metodi e forme di gestione costruttiva dei conflitti sociali che fino a quel momento erano sostanzialmente ignorati, guardati con sufficienza o persino denigrati. L'applicazione sistematica di questi dispositivi sul territorio nazionale ha prodotto anche un cambiamento nello stile della progettazione: ingegneri e ingegnere, geologi e geologhe, economisti/e specializzati nell'analisi costi-benefici, dovendo interagire faccia a faccia periodicamente con cittadini comuni ed esponenti di associazioni in processi ufficiali, hanno gradualmente adattato il proprio linguaggio e il proprio stile di comunicazione per farsi capire da non addetti ai lavori più che per convincere cittadini ignoranti e inconsapevoli, e a incorporare nella progettazione una maggiore attenzione al punto di vista concreto di chi vive un territorio, in un certo senso mettendosi nei panni di chi viene toccato da una politica pubblica e aumentando di conseguenza l'efficacia politica dei processi. Al tempo stesso, esponenti di realtà associative e cittadini comuni hanno progressivamente familiarizzato con l'idea che la partecipazione possa passare anche da forme altamente strutturate di confronto dialogico con tecnici e professionisti, non solo di scontro o confronto posizionale.

Tuttavia, il rischio di sterilizzazione balenato dai critici si è rivelato fondato: l'istituzionalizzazione ha costretto i Coordinatori e le Coordinatrici dei dibattiti pubblici a prestare maggiore attenzione al rispetto delle procedure, riducendo così la flessibilità dei processi e l'attenzione alla sostanza delle dinamiche. Inoltre, alcuni segnali di standardizzazione sono emersi dal confronto fra la struttura comune dei dibattiti pubblici ex lege e

le diverse configurazioni di processi partecipativi e deliberativi su opere infrastrutturali degli anni passati. Infine, una chiara deriva non contemplata dal dibattito scientifico è emersa con evidenza: la cattura dell'attenzione di molti attori politici e della società civile sugli strumenti normativi a discapito della sostanza dei processi, innescando un'euforia legalistica deleteria che ha portato a una riforma della normativa priva di motivazioni empiricamente fondate.

## Bibliografia


Abels G., Alemanno A., Crum B., Demidov A., Hierlemann D., Renkamp A., Trechsel A. (2022), *Next level citizen participation in the eu. Institutionalising citizens' assemblies*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung

Abizadeh A. (2020), Representation, bicameralism, political equality, and sortition: reconstituting the second chamber as a randomly selected assembly, *Perspectives on Politics*, 19, n.3, pp.791-806

Allegretti G., Bassoli M., Colavolpe G. (2021), On the verge of institutionalization? Participatory budgeting evidence in five italian regions, *Financial Journal,* 13, n.2, pp.25-45

Bächtiger A., Goldberg S. (2020), Towards a more robust, but limited and contingent defence of the political uses of deliberative minipublics, *Journal of Deliberative Democracy*, 16, n.2, pp.33-42

Bartels K.P.R. (2015), *Communicative capacity. Public Encounters in participatory theory and practice,* Bristol, Policy Press

Bell D. (1973), *The coming of post industrial society*, New York, Harper

Bherer L., Simard L., Gauthier M. (2021), Developing the public participation field: the role of independent bodies for public participation, *Administration and Society*, 53, n.5, pp.680-707

Blaug R. (2002), Engineering democracy, *Political Studies*, 50, n.1, pp.102-116

Bobbio L. (2010), Il Dibattito Pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.1, pp.119-146

Buchstein H. (2010), Reviving randomness for political rationalisty: elements of a theory of aleatory democracy, *Constellations*, 17, n.3, pp.435-454

Bussu S., Bua A., Dean R., Smith G. (2022), Introduction: embedding participatory governance, *Critical Policy Studies*, 16, n.2, pp.133-145

Chvalisz C. (2021), *Eight ways to institutionalise deliberative democracy*, OECD Public Governance Policy Papers n.12, Paris, OECD Publishing

Citroni G. (2024), Arene e attori del policy dismantling. La parabola del Dibattito Pubblico in Italia, *Stato e Mercato*, 131, n.2, pp.333-362

Courant D. (2022), Institutionalizing deliberative mini-publics? Issues of legitimacy and power for randomly selected assemblies in political systems, *Critical Policy Studies*, 16, n.2, pp.162-180

Courant D. (2021), The promises and disappointments of the french citizens' convention for climate, *Deliberative Democracy Digest*, 9 giugno

Curato N., Doerr N. (2022), Ethnography, in Ercan S.A., Asenbaum H., Curato N., Mendonça R.F., *Research methods in deliberative democracy*, Oxford, Oxford University Press, pp.265-277

Davidson S., Stark A. (2011), Institutionalising public deliberation: Insights from the Scottish Parliament, *British Politics,* 6, pp.155-186

Dean R.J., Boswell J., Smith G. (2020), Designing democratic innovations as deliberative systems: the ambitious case of NHS citizen, *Political Studies*, 68, n.3, pp.689-709

Dubiel H. (1998), Cultivated conflicts, *Political Theory*, 26, n.2, pp.209-220

Dzur A.W. (2012), Four theses on participatory democracy: toward the rational disorganization of government institutions, *Constellations*, 19, pp.305-306

Eisenstadt S.N. (1964), Institutionalization and change, *American Sociological Review*, 29, n.2, pp.235-247

Escobar O. (2017), Making it official: participation professionals and the challenge of institutionalizing deliberative democracy, in Bherer L., Gauthier M., Simard L., *The Professionalization of Public Participation,* London, Routledge, pp.141-164

Fagotto E., Fung A. (2014), Embedding public deliberation in community governance, in Girouard J., Sirianni

C., *Varieties of civic innovation: deliberative, collaborative, network, and narrative approaches*, Nashville, Vanderbilt University Press, pp.7-22

Fiket I., Pudar Drasko G., Allegretti G. (2026), Towards an Innovative Democracy: Institutionalizing Participation in Challenging Times, *Politics and Governance*, 15, articolo 11861, pp.1-8

Floridia A. (2013), *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, Carocci

Fourniau J.-M. (2011), L'Institutionnalisation controversée d'un modèle français de Débat Public, *Telescope*, 17, n.1, pp.70-93

Gastil J., Wright E.O. (2019), *Legislature by lot: transformative designs for deliberative governance*, Londra, Verso Press

Hammersley M. (2006), Ethnography: problems and prospects, *Ethnography and Education*, 1, n.1, pp.3-14

Johnson G.F. (2015), *Democratic illusion: deliberative democracy in Canadian public policy*, Toronto, University of Toronto Press

Lewanski R. (2013), Institutionalizing deliberative democracy. The 'Tuscany laboratory', *Journal of Public Deliberation*, 9, n.1 <https://doi.org/10.16997/jdd.155>

Mazeaud A., Nonjon M. (2018), *Le marché de la democratie participative*, Vulaine-sur-Seine, Édition du Croquant

Morisi M., Perrone C. (2013), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, UTET

Niessen C., Reuchamps M. (2019), *Designing a permanent deliberative Citizens' Assembly*, Working Paper Series n.6, Camberra, Centre for Deliberative Democracy and Global Governance

OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, Paris, OECD Publishing

Parsons T. (1990), Prolegomena to a theory of social institutions, *American Sociological Review*, 55, n.3, pp.319-333

Pomatto G. (2020), Conflitti territoriali e Dibattito Pubblico: il caso della gronda di Genova, *Istituzioni del Federalismo*, 40, n.3, pp.701-709

Pomatto G. (2011), *Gioco strategico e deliberazione. Il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova*, Torino, SPS University Press

Ravazzi S., Pomatto G. (2014), Flexibility, argumentation and confrontation. How deliberative minipublics can affect policies on controversial issues, *Journal of Public Deliberation*, 10, n.2 <DOI:10.16997/jdd.212>

Ravazzi S. (2026), The legal institutionalisation of public deliberation and embeddedness in a democratic system: the Italian case, *Politics and Governance*, 14, Articolo 10692, pp.1-19

Ravazzi S. (2017), When a government attempts to institutionalize and regulate deliberative democracy: The how and why from a process-tracing perspective*, Critical Policy Studies,* 11, n. 1, pp. 79-100

Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Dubreuil B.H., Lefebvre R. (eds.) (2007), *Le Débat Public: une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Decouverte

Smith G. (2018), The institutionalization of deliberative democracy: democratic innovations and the deliberative system, *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences),* 4, n.2, pp.5-18

Weber M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*, Leipzig, Winckelmann

**Stefania Ravazzi**

stefania.ravazzi@unito.it

È Professoressa Associata presso l'Università di Torino, dove insegna Analisi delle politiche pubbliche, Governare le città e Governance e gestione alternativa dei conflitti. Si occupa di processi di governance collaborativa e meccanismi di gestione dei conflitti nei processi decisionali pubblici, di politiche locali e di politiche di risposta alle emergenze e alle crisi. Dal 2020 al 2023 ha fatto parte della Commissione nazionale per i dibattiti pubblici sulle grandi opere presso il Ministero delle Infrastrutture.

# Dimensione territoriale e politica partecipativa: l'esperienza delle STAMI

Alessandro Lepidini
INAPP

Simona Testana
INAPP

Lo studio, di carattere documentale, analizza le strategie territoriali a partire dal loro inquadramento nella politica di coesione unionale e nazionale, approfondendo quelle relative alle Aree interne e montane della Regione Emilia-Romagna denominate STAMI. La loro attuazione richiede processi partecipativi che coinvolgono cittadini e stakeholder nello sviluppo di interventi pensati e realizzati su misura, al fine di contrastare gli squilibri territoriali (demografici, sociali ed economici), puntando su politiche di sviluppo ed attrattività e sulla qualità e prossimità dei servizi essenziali.

**Territorial dimension and participatory policy: the STAMI experience**
*This desk study analyzes territorial strategies starting from their framework within EU and national cohesion policy, focusing on those relating to the inland and mountain areas of the Emilia-Romagna region known as STAMI. Their implementation requires participatory processes involving citizens and stakeholders in the development of tailor-made interventions designed to combat territorial imbalances (demographic, social, and economic), focusing on development and attractiveness policies and on the quality and proximity of essential services.*

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-04

**Citazione**
Lepidini A., Testana S. (2026), Dimensione territoriale e politica partecipativa: l'esperienza delle STAMI, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.56-67

**Parole chiave**
Cittadinanza attiva
Politica di coesione
Sviluppo locale

**Keywords**
*Active citizenship*
*Cohesion policy*
*Local development*

## Introduzione

I cicli di programmazione dei Fondi europei hanno progressivamente favorito l'affermarsi di politiche pubbliche di tipo partecipativo. Se la programmazione negoziata degli anni Novanta è stata il presupposto della prima stagione di interventi plurifondo della programmazione 2000-2006 realizzati attraverso i progetti integrati territoriali (PIT) nel Mezzogiorno, è con l'aggiunta della coesione territoriale agli obiettivi della coesione economica e sociale[1] che la dimensione territoriale si colloca nella normativa dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) 2014-2020. Il regolamento sulle disposizioni comuni (RDC) disciplina due tipologie: lo sviluppo locale di tipo partecipativo e lo sviluppo territoriale[2].

La politica di coesione 2021-2027 individua cinque obiettivi strategici, l'ultimo dei quali, l'Obiettivo di policy 5 *Un'Europa più vicina ai cittadini* segna il punto più alto del percorso evolutivo della territorializzazione della politica di coesione

1 La modifica è stata apportata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) introdotto con il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007.

2 Regolamento (UE) 2013/1303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, *recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio,* Articoli 32, 33.

elevandosi a obiettivo strategico dell'Unione Europea. Il portato di questa evoluzione sono le strategie territoriali la cui disciplina si colloca negli articoli loro dedicati dal regolamento sulle disposizioni comuni. L'attuazione delle strategie di sviluppo territoriale o locale integrato può assumere una delle tre forme: investimenti territoriali integrati; sviluppo locale di tipo partecipativo; altro strumento territoriale che fornisca sostegno alle iniziative elaborate dallo Stato membro[3]. La strategia di sviluppo territoriale a norma di regolamento deve contenere alcuni elementi minimi: l'area geografica interessata dalla strategia; l'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità dell'area, comprese le interconnessioni di tipo economico, sociale e ambientale; la descrizione dell'approccio integrato per dare risposta alle esigenze di sviluppo individuate e per realizzare le potenzialità dell'area; la descrizione del coinvolgimento dei partner nella preparazione e nell'attuazione della strategia[4]. Quest'ultimo elemento riconduce le strategie territoriali alla tipologia delle politiche pubbliche partecipate.

## 1. Le strategie per le Aree interne

Nella programmazione nazionale, l'Accordo di Partenariato 2014-2020, approvato con Decisione della Commissione europea C(2014) 8021, individua le priorità territoriali nell'agenda urbana e nelle Aree interne, due linee di strategia territoriale da sostenere con investimenti e rinnovato metodo d'intervento attraverso politiche più integrate negli obiettivi e più mobilitanti. La strategia per le Aree interne, al pari dell'Agenda urbana, è individuata come ambito "naturale" per l'integrazione tra Fondi. Tra gli obiettivi di policy orizzontali rientra il contrasto allo spopolamento delle Aree interne. Tali sono quelle aree particolarmente fragili, che hanno subito nel tempo un processo di marginalizzazione e declino demografico. Si caratterizzano per le significative potenzialità di ricchezza naturale, paesaggistica e di saper fare e pertanto richiedono interventi volti al recupero e alla valorizzazione attraverso politiche integrate sul lato dello sviluppo economico e su quello dell'adeguatezza dei servizi alle comunità. La peculiarità delle Aree interne è la lontananza dai servizi essenziali (Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica 2013).

La Strategia nazionale per le Aree interne (SNAI) mira a realizzare cinque obiettivi-intermedi: 1) aumento del benessere della popolazione locale; 2) aumento della domanda locale di lavoro e dell'occupazione; 3) aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale; 4) riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione; 5) rafforzamento dei fattori di sviluppo locale. Nella definizione della strategia questi obiettivi – tra di loro interdipendenti – concorrono a determinare l'obiettivo dello sviluppo e della ripresa demografica delle Aree interne che rappresenta il risultato atteso ultimo della strategia.

"La Strategia nazionale, basata sull'approccio "*place-based*", individua il territorio come *target* dell'intervento di politica pubblica e punta a valorizzare lo specifico capitale territoriale, considerato esso stesso un *potenziale di sviluppo,* attraverso strategie definite in modo partecipato". Una prima valutazione sull'esperienza di attuazione della SNAI nel ciclo 2014-20 porta a dire che essa ha rappresentato per le Aree interne pilota una sfida, per la novità e l'impegno dell'approccio, e una possibilità concreta di cambiamento, innovazione, costruzione di una prospettiva futura e recupero di centralità (Capua e Martini 2021).

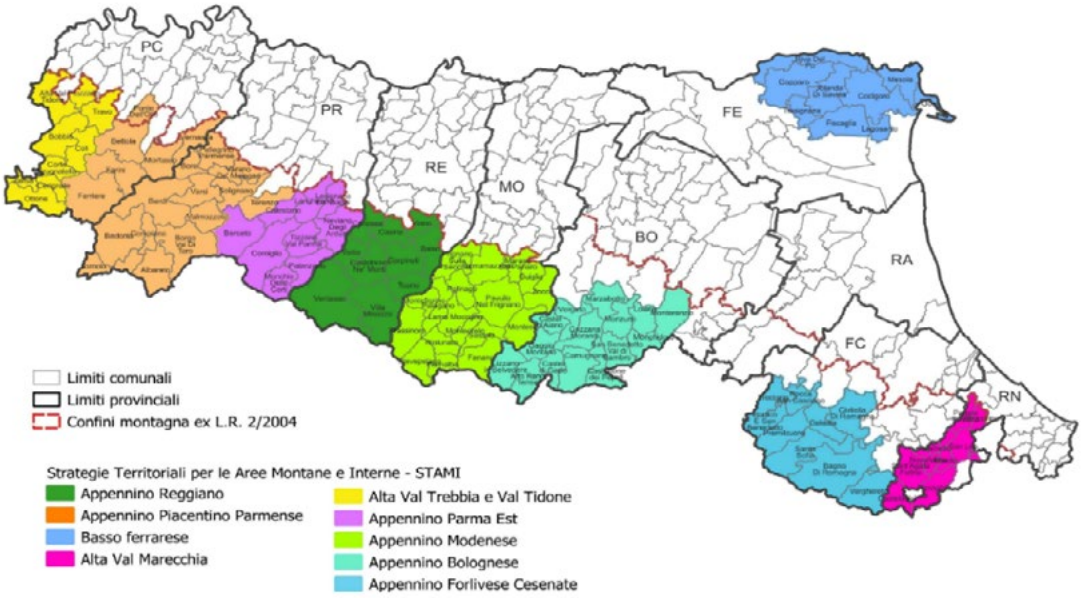
Nell'Accordo di Partenariato 2021-27, l'Obiettivo di policy 5 sostiene soluzioni di sviluppo sentite proprie dagli attori e partenariati locali attraverso le Strategie territoriali locali (ST). Per le Aree interne, in particolare, è data continuità ai presidi di comunità nei territori interni, per la produzione di servizi ecosistemici, la manutenzione attiva del territorio e la salvaguardia delle risorse naturali e culturali, secondo l'approccio promosso dalla SNAI della programmazione 2014-2020. Le Aree interne definite sono state 77, 37 delle quali sono state riperimetrate; ad esse si sono aggiunte, nella programmazione 2021-2027, 56 nuove Aree interne.

Il nuovo Piano strategico per le Aree interne (PSNAI) (Presidenza del Consiglio del Ministri 2025), poggia sui tre concetti chiave: ascolto-partecipazione-coinvolgimento. È così accentuata la visione 'relazionale' dello sviluppo sociale e della crescita economica delle Aree interne, imperniata, oltre che sui necessari interventi e investimenti programmati, nella volontà e nella capacità comune di interagire e coinvolgere in maniera proattiva e partecipata tutti i soggetti intermedi del territorio e delle comunità, valorizzandone l'apporto sinergico ad ogni livello. Più incisivo diviene il ruolo dei Comuni sulle cui capacità si basa la costruzione di

3 Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, *recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali Fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti,* Articolo 28.

4 Regolamento (UE) 2021/1060 sopracitato, Articolo 29, lettere a), b), c), d).

**Figura 1. Perimetri delle aree montane e interne (STAMI)**




Fonte: Regione Emilia-Romagna, Politiche territoriali

una efficace strategia partecipativa dell'insieme dei soggetti del territorio (IFEL-Fondazione ANCI 2024).

Nell'ambito delle attività dei Comuni, si mira alla valorizzazione e a rendere sistemico e strutturale l'apporto delle forme di auto-organizzazione dei cittadini e dei corpi intermedi, così come il ruolo del Terzo settore, rafforzando l'utilizzo degli istituti della co-progettazione e quello della co-programmazione.

## 2. Dallo scenario nazionale al caso dell'Emilia-Romagna

L'Emilia-Romagna, la cui esperienza in politiche concertate è più che consolidata, ha destato il nostro interesse per l'elevato numero di nuove Aree interne perimetrate, pari a cinque, in ciò seconda alla sola Regione Sicilia che ne conta sei. Oltre alle quattro aree pilota SNAI 2014-2020, sono state identificate, nella programmazione 2021-2027, cinque nuove aree i cui perimetri sono stati approvati in via definitiva nell'aprile 2022[5]. L'altro elemento di interesse è dato invece dalla loro continuità territoriale considerato che tutte si collocano lungo l'asse Appenninico. Ci troviamo davanti ad aree in larga parte periferiche e ultraperiferiche; ciò ha indotto a riflettere sul ruolo delle coalizioni locali nella costruzione delle strategie territoriali (Brancaleoni *et al.* 2023).

### *Il territorio di riferimento*

La Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della priorità del contrasto agli squilibri territoriali della politica di coesione, ha individuato dei territori dell'arco appenninico, che presentano problemi di spopolamento e di minor crescita economica e occupazionale, di vulnerabilità ambientale, di riqualificazione, di recupero e di valorizzazione del proprio patrimonio, sui quali poter agire in maniera coerente con le strategie degli Obiettivi di policy (OP) dei programmi unionali e nell'ottica di raggiungere gli obiettivi del Patto per il lavoro e il clima.

Nello specifico la Regione ha individuato due tipi di strategie territoriali integrate: le Agende trasformative urbane per lo sviluppo sostenibile (ATUSS) nelle città e nei sistemi territoriali urbani e intermedi e le Strategie territoriali integrate per le aree montane e interne (STAMI), per i territori più fragili che soffrono gli effetti della polarizzazione delle dinamiche demografiche e di sviluppo (Documento strategico regionale 2021-2027)[6].

Per il settennio 2021-2027 sono state finanziate 9 aree STAMI[7], per un totale di 8.664 chilometri quadrati di territorio su cui insistono 108 Comuni, che al 1° gennaio 2025 contavano 381.074[8] abitanti, che

5 Delibera di Giunta della Regione Emilia-Romagna n. 512 del 04/04/2022.

6 Documento strategico regionale 2021-27, approvato dalla Giunta con delibera n.586/2021.

7 Appennino Reggiano, Appennino Piacentino Parmense, Basso ferrarese, Alta Val Martecchia, Alta Val Trebbia e Val Tidone, Appennino Parma Est, Appennino Modenese, Appennino Bolognese, Appennino Forlivese Cesenate; 4 aree pilota erano state finanziate con la SNAI Strategie nazionale Aree interne (SNAI) e con il nuovo ciclo di programmazione ne sono state individuate altre 5.

8 Istat, Popolazione residente comunale al 1° gennaio 2025, banca dati Demo Istat, disponibile su https://demo.istat.it/.

rappresentano l'8,5% della popolazione regionale[9]. Le aree beneficiarie individuate dalla Regione, sono: Appennino-Emiliano, Basso Ferrarese, Appennino Piacentino-Parmense e Alta Val Marecchia (già aree pilota SNAI 2014-2020), Appenino Parma Est, Appennino forlivese e cesenate, Appennino Modenese, Alta Val Trebbia e Val Tidone, Appennino Bolognese.

Gli Obiettivi di policy a cui fanno principalmente riferimento gli interventi attuati tramite le strategie territoriali delle Aree interne e montane sono tre e riguardano la capacità dell'Europa di essere più resiliente, più verde attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa (OP2), di essere più sociale ed inclusiva (OP4) e più vicina ai cittadini, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali (OP5).

Gli Obiettivi di policy 2 e 5 cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) hanno concorso a realizzare, attraverso un approccio *botton up*, interventi volti a ridurre gli squilibri territoriali con azioni integrate che hanno coinvolto tutti i portatori di interesse. I progetti destinati alla transizione ecologica sono stati indirizzati alla riqualificazione energetica negli edifici pubblici inclusi gli interventi di illuminazione pubblica accompagnata dalla promozione delle energie rinnovabili attraverso interventi complementari alla prima. Infatti, l'ottica integrata di queste due azioni, pur consegnata nella cornice programmatica del Programma regionale, si è concretamente attuata nella maggior parte delle strategie. Molti interventi sono stati realizzati nel campo della transizione verso un'economia a zero emissioni di carbonio nella declinazione della mobilità urbana multimodale sostenibile tramite piste ciclabili e progetti di mobilità dolce e ciclo-pedonale.

Gli interventi finalizzati ad avvicinare l'Europa ai cittadini hanno interessato la riqualificazione del patrimonio pubblico del territorio, con l'obiettivo di: aumentare la dotazione e la qualità di spazi/servizi a disposizione dei cittadini; accrescere l'attrattività turistica ed economica del territorio elevando l'attrattività dei luoghi per i cittadini residenti e per i turisti producendo nuove forme di occupazione e di capitale culturale. Sono stati, inoltre, progettati interventi per la creazione di percorsi di marketing territoriale legati alla valorizzazione delle risorse presenti nelle aree, al fine di promuovere la capacità competitiva del sistema territoriale e potenziare l'offerta turistica. Sono state riqualificate le infrastrutture e i servizi dedicati allo sport, *all'outdoor recreation* al tempo libero e alla socialità delle famiglie, dei giovani e dei turisti.

L'Obiettivo di policy 4, cofinanziato dal Fondo sociale europeo Plus, che si basa sull'attuazione del Pilastro dei Diritti sociali, ha promosso interventi volti all'accessibilità e al miglioramento dei servizi al fine di ridurre le disuguaglianze sociali, le povertà educative e l'esclusione sociale e permettendo a tutti l'equità nell'accesso ai percorsi educativi sostenibili e di qualità. È stata rafforzata la rete dei servizi rivolta alle famiglie e sono stati attivati servizi socio-educativi inclusivi. Attraverso la co-programmazione e co-progettazione degli stakeholder coinvolti dai progetti si è realizzato un raccordo tra scuola, servizi territoriali, famiglia e fra tutti i portatori di interesse coinvolti sui territori.

Sono stati finanziati interventi per potenziare il capitale umano con un'attenzione particolare ai giovani. Sono state attuate azioni innovative rivolte alla creazione di una comunità auto educante per incentivare i giovani a non 'abbandonare' il proprio territorio. Sono stati finanziati processi di engagement e di sviluppo di attività collegate al territorio che sono diventati delle leve per lo sviluppo locale. Un'attenzione particolare è stata rivolta anche agli adulti fragili, per i quali sono state ideate azioni volte a potenziare i servizi a loro disposizione.

### *Dinamiche demografiche*

La dinamica demografica di queste zone mostra un quadro complessivamente articolato nel periodo 2011-2024, pur con alcune significative differenze tra le aree. Il confronto tra i dati del 2011 e quelli del 2024 evidenzia infatti un calo della popolazione del 3,86%, riconducibile a processi strutturali di spopolamento, invecchiamento demografico e riduzione dell'attrattività territoriale. Nel periodo 2020–2024 si osserva tuttavia un lieve segnale di ripresa (+0,48%), che interrompe almeno in parte il trend negativo di lungo periodo[10].

Le flessioni più marcate dal 2011 si registrano nell'Appennino Piacentino Parmense (-10,46%), nel Basso Ferrarese (-9,49%) e nell'Alta Val Trebbia e Val Tidone (-9,35%), aree che continuano a soffrire di dinamiche di spopolamento strutturale. Anche l'Appennino Forlivese e Cesenate e l'Alta Valmarecchia mostrano cali costanti, seppur più contenuti. Accanto a queste criticità emergono però segnali positivi. L'Appennino Parma Est (+2,19%), l'Appennino Modenese (+1,62%) e l'Appennino Bolognese (+0,22%) chiudono il periodo 2011-2024 con un saldo demografico stabile o in crescita,

9 Si veda https://politicheterritoriali.regione.emilia-romagna.it/politiche-territoriali/stami.

10 Istat, Popolazione residente comunale al 1° gennaio 2025, banca dati Demo Istat, disponibile su https://demo.istat.it/.

**Tabella 1. Popolazione residente Aree STAMI. Confronto su dati Istat 2011-2024**

| STAMI | POPOLAZIONE RESIDENTE Istat | | VARIAZIONE DEMOGRAFICA | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Alta Valmarecchia | **2011** | 33.997 | **2011** | -3,29% | **2020** | -0,79% |
| | **2020** | 33.141 | **2024** | | **2024** | |
| | **2024** | 32.880 | | | | |
| Appennino Piacentino Parmense | **2011** | 41.185 | **2011** | -10,46% | **2020** | -0,79% |
| | **2020** | 37.170 | **2024** | | **2024** | |
| | **2024** | 36.877 | | | | |
| Appennino Reggiano | **2011** | 44.479 | **2011** | -4,51% | **2020** | 0,14% |
| | **2020** | 42.414 | **2024** | | **2024** | |
| | **2024** | 42.473 | | | | |
| Basso Ferrarese | **2011** | 73.787 | **2011** | -9,49% | **2020** | -1,36% |
| | **2020** | 67.703 | **2024** | | **2024** | |
| | **2024** | 66.781 | | | | |
| Appennino Parma Est | **2011** | 28.671 | **2011** | 2,19% | **2020** | 1,32% |
| | **2020** | 28.915 | **2024** | | **2024** | |
| | **2024** | 29.298 | | | | |
| Appennino Forlivese e Cesenate | **2011** | 23.444 | **2011** | -6,94% | **2020** | -0,28% |
| | **2020** | 21.879 | **2024** | | **2024** | |
| | **2024** | 21.817 | | | | |
| Appennino Modenese | **2011** | 68.135 | **2011** | 1,62% | **2020** | 2,18% |
| | **2020** | 67.762 | **2024** | | **2024** | |
| | **2024** | 69.242 | | | | |
| Alta Val Trebbia e Val Tidone | **2011** | 12.115 | **2011** | -9,35% | **2020** | -1,86% |
| | **2020** | 11.190 | **2024** | | **2024** | |
| | **2024** | 10.982 | | | | |
| Appennino Bolognese | **2011** | 70.569 | **2011** | 0,22% | **2020** | 2,37% |
| | **2020** | 69.090 | **2024** | | **2024** | |
| | **2024** | 70.724 | | | | |
| TOT. | **2011** | 396.382 | **2011** | -3,86% | **2020** | 0,48% |
| | **2020** | 379.264 | **2024** | | **2024** | |
| | **2024** | 381.074 | | | | |

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat

rafforzato soprattutto nell'ultimo quadriennio. In particolare, l'Appennino Bolognese e quello Modenese registrano incrementi significativi tra il 2020 e il 2024, suggerendo una rinnovata capacità di attrazione o di tenuta della popolazione.

### *Profili di fragilità sociale*

L'analisi del livello di fragilità dei Comuni considerati, così come definito dall'Istat in termini di esposizione ai rischi di origine naturale e antropica e di criticità connesse alle caratteristiche demo-sociali della popolazione e del sistema economico-produttivo, restituisce un quadro articolato ed eterogeneo di questi territori. Al fine di descrivere tali dinamiche, l'analisi si è concentrata su alcuni tra gli indici elaborati dall'Istat[11], ritenuti particolarmente rappresentativi delle condizioni di fragilità territoriale:

11 Si veda in particolare: https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,Z0930TER,1.0/CFI_MUN

a. l'*indice di accessibilità ai servizi essenziali*;
b. l'*indice di dipendenza della popolazione*;
c. la *quota di popolazione di età compresa tra 25 e 64 anni con bassi livelli di istruzione*;
d. il *tasso di occupazione nella fascia 20-64 anni*.

L'*indice di accessibilità ai servizi essenziali*, misura il grado di perifericità di un territorio rispetto ai centri di offerta di servizi essenziali. Nell'ambito della Strategia nazionale per le Aree interne[12] il "centro di offerta di servizi" viene individuato come quel Comune o aggregato di Comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: tutta l'offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA (Dipartimento di emergenza e accettazione) di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver ovvero impianti medio-piccoli con una frequentazione media. La classificazione in quattro fasce dei restanti Comuni è effettuata in relazione al tempo medio di percorrenza su strada necessario per raggiungere il centro di offerta di servizi: aree di cintura (t < 20'), aree intermedie (20' > t > 40'), aree periferiche (20' > t > 40') e aree ultra-periferiche (t > 75').

La tabella 2, esito dell'analisi effettuata, riporta per ciascuna area STAMI il valore medio dell'indice di accessibilità ai servizi essenziali tenuto conto del valore dei singoli Comuni dell'area. Esclusa l'area Appennino Forlivese e Cesenate la cui media dell'indicatore considerato (37') riferito ai Comuni che la compongono rende complessivamente classificabile l'area come rientrante nella fascia intermedia. Le restanti otto aree STAMI possono essere fatte rientrare nella fascia delle aree periferiche con il Basso Ferrarese (41') che segna il minor tempo medio di percorrenza mentre il tempo medio di percorrenza maggiore si registra nell'Appennino Modenese (67').

L'*indice di dipendenza della popolazione,* che misura il carico sociale sulla popolazione in età 20-64 anni determinato dalla popolazione più giovane (0-19 anni) e anziana (65 anni e oltre), si caratterizza per essere particolarmente elevato nella totalità delle aree STAMI. Nel 2022 questo rapporto percentuale risultava molto alto per le due aree dell'Alta Val Trebbia e Val Tidone (96,26%) e dell'Appennino Piacentino Parmense (91,71%); pur registrando rispetto al 2018 significative riduzioni del relativo valore l'11,31% nel primo caso e del 3,15% nel secondo. Le STAMI Appennino Parma Est, Basso Ferrarese e Appennino Forlivese e Cesenate, nel 2022 segnavano tutte un carico sociale il cui rapporto percentuale superava l'80%: 83,70% il primo, 82,90% il secondo e l'82,80% il terzo. Rispetto al 2018, i valori risultavano tutti in aumento: lieve per la prima (0,20%), del 4% la seconda e dello 0,90 % per la terza.

Un carico sociale caratterizzato da un rapporto percentuale superiore al 70%, si registra per le restanti quattro aree STAMI: Appennino Reggiano (77,58%), Appennino Modenese (77,41%), Appennino Bolognese (75,49%) e Alta Valmarecchia (74,23%) con le prime due che, rispetto al 2018, mantengono valori sostanzialmente stabili (rispettivamente +0,46% e -0,45%) mentre le ultime due aree segnano valori in aumento (rispettivamente +1,97 % la terza e +0,40 % la quarta).

La *quota di popolazione di età compresa tra 25 e 64 anni con bassi livelli di istruzione*, rappresenta una componente strutturale degli indicatori di fragilità territoriale elaborati dall'Istat, poiché incide direttamente sulla capacità dei territori di affrontare e assorbire shock di natura economica, sociale e ambientale. L'analisi dell'incidenza di questa componente nelle aree STAMI, condotta sulla base dei dati relativi al periodo 2018-2022, evidenzia una tendenza complessivamente positiva, con una riduzione dell'indicatore nella maggior parte dei territori osservati. I cali registrati risultano generalmente compresi tra i 3 e i 5 punti percentuali, segnalando un miglioramento, seppur differenziato, del capitale umano e delle condizioni strutturali locali. Le diminuzioni più significative si osservano nell'Appennino Piacentino Parmense (-4,90), nell'Alta Val Trebbia e Val Tidone (-4,92) e nell'Alta Valmarecchia (-3,94), seguite dall'Appennino Reggiano (-3,70), dall'Appennino Bolognese (-3,4) e dal Basso Ferrarese (-2,98), quest'ultimo che, pur in calo, mantiene il valore più elevato nel 2022 (45,81%). In controtendenza si collocano invece l'Appennino Parma Est (+5,14) e l'Appennino Forlivese e Cesenate (+4,04), dove l'incidenza della popolazione adulta con bassi livelli di istruzione aumenta nel periodo considerato. Nonostante i segnali di miglioramento complessivo, i valori assoluti rimangono elevati, oscillando nel 2022 tra il 30,7% e il 45,8%, a indicare la persistenza di una quota significativa di popolazione adulta con basse competenze, fattore di vulnerabilità per la competitività territoriale, l'occupabilità e la capacità di adattamento ai cambiamenti del mercato del lavoro. Le dinamiche osservate suggeriscono un processo di miglioramento graduale, probabilmente riconducibile a effetti generazionali e a politiche di ampliamento dell'accesso all'istruzione e alla formazione.

I *tassi di occupazione della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni*, nel periodo 2018-2022, nelle aree considerate mostrano un quadro

12 Accordo di Partenariato 2014-20, Sezione 1.A - paragrafo 1.1.4, p.133 e ss.

**Tabella 2. Tavola sinottica di alcuni indicatori sociali delle STAMI, confronto 2018-2022**

| STAMI | INDICE DI ACCESSIBILITÀ AI SERVIZI ESSENZIALI[13] | ANNUALITÀ | INDICE DI DIPENDENZA DELLA POPOLAZIONE | INCIDENZA % DELLA POPOLAZIONE DI ETÀ COMPRESA FRA 25 E 64 ANNI CON BASSI LIVELLI DI ISTRUZIONE | TASSO DI OCCUPAZIONE 20-64 ANNI |
|---|---|---|---|---|---|
| **Alta Valmarecchia** | 45,18 | 2018 | 72,83% | 40,51% | 65,86% |
| | | 2022 | 74,23% | 36,58% | 66,41% |
| | | **Variazione** | 1,40% | -3,94% | 0,55% |
| **Appennino Piacentino Parmense** | 46,92 | 2018 | 94,86% | 38,72% | 71,7% |
| | | 2022 | 91,71% | 33,83% | 71,8% |
| | | **Variazione** | -3,15% | -4,90% | 0,05% |
| **Appennino Reggiano** | 51,38 | 2018 | 77,12% | 38,07% | 73,81% |
| | | 2022 | 77,58% | 34,37% | 73,10% |
| | | **Variazione** | 0,46% | -3,70% | -0,71% |
| **Basso Ferrarese** | 41,9 | 2018 | 78,88% | 48,79% | 68,23% |
| | | 2022 | 82,87% | 45,81% | 68,28% |
| | | **Variazione** | 4,00% | -2,98% | 0,05% |
| **Appennino Parma Est** | 49,44 | 2018 | 83,50% | 41,42% | 73,54% |
| | | 2022 | 83,70% | 36,28% | 73,52% |
| | | **Variazione** | 0,20% | 5,14% | -0,02% |
| **Appennino Forlivese e Cesenate** | 37,18 | 2018 | 81,90% | 68,23% | 72,04% |
| | | 2022 | 82,80% | 38,28% | 71,68% |
| | | **Variazione** | 0,90% | 4,04% | -0,37% |
| **Appennino Modenese** | 67,10 | 2018 | 77,86% | 38,33% | 72,69% |
| | | 2022 | 77,41% | 35,56% | 72,54% |
| | | **Variazione** | -0,45% | 2,77% | 0,15% |
| **Alta Val Trebbia e Val Tidone** | 58,23 | 2018 | 107,57% | 72,54% | 66,97% |
| | | 2022 | 96,26% | 72,54% | 67,88% |
| | | **Variazione** | -11,31% | 4,92% | 0,91% |
| **Appennino Bolognese** | 49,83 | 2018 | 73,52% | 38,45% | 71,07% |
| | | 2022 | 75,49% | 34,99% | 71,47% |
| | | **Variazione** | 1,97 | -3,46 | 0,40 |

Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat[14]

complessivamente stabile, caratterizzato da variazioni contenute e da differenze territoriali limitate. In sei aree su nove si registra un lieve incremento del tasso di occupazione, sebbene nella maggior parte dei casi l'aumento risulti inferiore a un punto percentuale, segnalando una dinamica di sostanziale tenuta dei livelli occupazionali.

Gli incrementi più significativi si osservano nell'area Alta Val Trebbia e Val Tidone, che evidenzia un aumento pari a +0,91 punti percentuali, e in Alta Valmarecchia, con una crescita di +0,55 punti percentuali. Variazioni positive, seppur marginali, caratterizzano anche l'Appennino Piacentino Parmense, il Basso Ferrarese, l'Appennino Modenese e l'Appennino Bolognese, dove gli scostamenti tra 2018 e 2022 risultano inferiori a mezzo punto percentuale.

Al contrario, tre territori presentano una contrazione del tasso di occupazione nel periodo considerato. Il calo più rilevante riguarda l'Appennino Reggiano (-0,71 punti percentuali), seguito dall'Appennino Forlivese e Cesenate (-0,37) e dall'Appennino Parma Est (-0,02). Anche in questi casi, tuttavia, le riduzioni appaiono contenute e non indicano variazioni strutturali marcate.

13 Valore costante nel periodo 2018-2022.

14 Si veda in particolare: https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,Z0930TER,1.0/CFI_MUN/IT1,DF_COMP_FRA_IND_MUNICIPAL_02,1.0

## 3. La costruzione della strategia locale

La costruzione della strategia locale è un processo complesso che, dati i punti di forza e debolezza territoriali, si sviluppa dai territori e per i territori. Si tratta di un percorso articolato sin dalle prime fasi presupponendo una co-decisione con i territori della perimetrazione delle aree eleggibili alle Strategie, in base a criteri che misurano la fragilità territoriale, tenendo insieme la dimensione demografica, sociale, ed economica.

Le STAMI, riferendosi ai Comuni più fragili e periferici della regione, puntano a contrastare i divari territoriali attraverso la valorizzazione delle diversità realizzando interventi capaci di portare innovazione.

L'approccio STAMI si caratterizza per essere di tipo partecipativo e integrato con l'obiettivo di fornire risposte alle esigenze di sviluppo individuate realizzando interventi integrati volti a rendere i territori coinvolti più attrattivi per la popolazione residente e accrescendone al tempo stesso il potenziale turistico. Si tratta quindi di uno strumento che permette di costruire progetti che partono dal basso, recependo le esigenze dei territori ed evidenziando i bisogni delle persone.

A partire dalla fase di ideazione e progettazione delle STAMI sono stati organizzati incontri periodici con la partecipazione dei vari soggetti coinvolti che hanno permesso di non frammentare gli interventi e di intercettare, attraverso una continua attività di ascolto, i fabbisogni delle aree e le correlate proposte di intervento. La scelta di organizzare degli incontri pubblico-privato ha accompagnato non solo la fase di ideazione ma anche quella di attuazione delle strategie coinvolgendo tutti i portatori di interesse: amministrazioni, terzo settore, mondo profit, associazionismo e cittadini.

Nelle strategie territoriali per le Aree interne e montane della Regione Emilia-Romagna la caratteristica emergente ma funzionale alla realizzazione di questi processi partecipati è la governance collaborativa (Booher e Innes 2003) e multilivello. Si tratta di una modalità attuativa che garantisce il coinvolgimento attivo delle autorità regionali, locali e territoriali, delle parti sociali e della società civile. Si è attivato, quindi, un partenariato di 'progetto' e non meramente consultivo. Questo ha permesso di costruire una visione strategica di sistema in grado di incidere sui processi decisionali e di costruire i programmi in base alle esigenze dei singoli territori rispondendo così ai fabbisogni emersi fin dalla fase di progettazione.

In questo processo le coalizioni territoriali hanno ricoperto un ruolo fondamentale, perché grazie al

**Tabella 3. Indicatori di realizzazione delle STAMI**

| | CODICE | INDICATORE DI REALIZZAZIONE | CODICE | INDICATORE DI REALIZZAZIONE |
|---|---|---|---|---|
| **STAMI** | **RCO74** | Popolazione interessata dai progetti che rientrano nelle strategie di sviluppo territoriale integrato<br><br>**Unità di misura: PERSONE** | **RCO112** | Portatori di interessi che partecipano alla preparazione e attuazione delle strategie di sviluppo territoriale integrato<br><br>**Unità di misura: SOGGETTI COINVOLTI** |
| | | **VALORE PREVISTO A CONCLUSIONE DEL PROGETTO** | | |
| **Alta Valmarecchia** | | 47.320 | | 22 |
| **Appennino Piacentino Parmense** | | 75.674 | | 33 |
| **Appennino Reggiano** | | 32.178 | | 20 |
| **Basso Ferrarese** | | 89.522 | | 230 |
| **Appennino Parma Est** | | 21.936 | | 50 |
| **Appennino Forlivese e Cesenate** | | 20.696 | | 23 |
| **Appennino Modenese** | | 42.370 | | 20 |
| **Alta Val Trebbia e Val Tidone** | | 18.737 | | 13 |
| **Appennino Bolognese** | | 47.379 | | 40 |

Fonte: elaborazione Inapp su dati Regione Emilia-Romagna

loro apporto fin dalla fase di ideazione si è avuta la possibilità di polarizzarsi intorno a un bisogno espresso o inespresso del territorio e da lì costruire una strategia in grado di fornire risposte condivise (Vespasiano 2023).

L'ottica di lavoro adottata, quella della co-programmazione, ha condotto alla realizzazione di un'analisi dei fabbisogni dei territori e una loro mappatura sulla quale si sono costruiti gli interventi coerenti con gli obiettivi delle strategie territoriali.

Di seguito vengono presentati due indicatori di realizzazione delle aree STAMI, che offrono un quadro complementare dell'impatto e della governance delle strategie di sviluppo territoriale integrato. Il primo indicatore, RCO74, relativo alla popolazione coinvolta dai progetti, evidenzia una marcata eterogeneità territoriale, mentre il secondo, RCO112, che misura il numero di soggetti coinvolti alla definizione e attuazione delle strategie, conferma una significativa variabilità nei processi di governance territoriale[15].

Nel complesso, l'analisi mette in luce come le strategie STAMI siano calibrate sulle specificità territoriali, combinando un impatto demografico differenziato con modalità di governance partecipative adattate ai contesti locali. Le differenze tra le aree riflettono sia la dimensione dei bacini di popolazione sia la capacità dei territori di organizzare processi collaborativi, confermando l'efficacia di un approccio *place-based* allo sviluppo integrato (Barca e Carrosio 2021).

### *Governance e Capacity Building*

Nella Regione Emilia-Romagna, per l'attuazione delle STAMI, si è costruito un processo di governance multilivello, basato sul coinvolgimento attivo di tutti gli attori istituzionali e sociali in grado di esprimere interessi qualificati e significativi per i singoli territori. Ma gestire una rete complessa di attori così ampia non è stato semplice. È stato infatti necessario individuare delle modalità per guidare lo sviluppo dei partenariati, per gestire i programmi e per trovare metodi di lavoro condivisi ed efficaci. Tra le varie proposte sono stati scelti programmi di networking e di rafforzamento delle capacità amministrative, basati sulla logica della cooperazione.

Al fine di realizzare un coordinamento unitario è stata istituita una cabina di regia regionale che si è occupata di accompagnare la programmazione strategica, in collaborazione con le Autorità di gestione dei Fondi di coesione coinvolti, adottando un approccio multi-obiettivo e multi-fondo che ha garantito il protagonismo sia degli Enti locali sia delle comunità locali.

Un ulteriore aspetto che non va tralasciato è quello legato alla capacità amministrativa in termini di competenze e di strumenti che le amministrazioni mettono a disposizione per la realizzazione degli interventi territoriali: dall'attivazione del partenariato, all'*engagement* dei cittadini, alla co-progettazione degli interventi fino alla valutazione degli impatti che gli interventi attuati possono avere sui territori. Lo strumento individuato dalla Regione e messo a disposizione degli Enti locali coinvolti nell'elaborazione e attuazione delle Strategie territoriali per le aree montane e interne è rappresentato dal Laboratorio Strategie Territoriali Integrate (LASTI). Un laboratorio permanente che oltre ad avere l'obiettivo di rafforzare le capacità di programmazione, gestione ed attuazione delle strategie territoriali integrate per le aree montane e interne, ha anche quello di promuovere la cooperazione interistituzionale tra gli attori del territorio, favorendo le connessioni con le altre politiche regionali. LASTI rappresenta, quindi, lo strumento con il quale la Regione vuole accrescere l'autonomia degli enti territoriali sia nella fase di progettazione che di gestione delle strategie erogando formazione tecnica e tematica, ideando laboratori di co-progettazione e realizzando percorsi di accompagnamento, di animazione e di networking. Tutto questo con l'obiettivo di favorire una conoscenza diffusa, scambio di buone pratiche e consolidamento delle competenze e conoscenza degli strumenti (Programma regionale FESR Emilia-Romagna)[16].

## Conclusioni

Le STAMI rispondono ad una politica pubblica partecipata capace di coinvolgere attivamente i cittadini e tutti i portatori di interesse dei territori che ha portato alla definizione della strategia territoriale sulla scorta degli indirizzi operativi adottati dalla Regione Emilia-Romagna. Rappresentano uno strumento per lo sviluppo economico, sociale e ambientale di un'area che attraverso un processo *bottom up* realizzano interventi pensati in base ai fabbisogni dei singoli territori, al fine di contrastare gli squilibri territoriali (demografici, sociali ed economici), puntando su politiche di sviluppo ed attrattività e sulla qualità e prossimità dei servizi essenziali.

Con le STAMI si realizzano progetti innovativi e integrati a livello territoriale che contrastano

15 I dati sono stati tratti dalle proposte progettuali e schede progetto di ogni singola STAMI presenti sul sito della Regione Emilia-Romagna: https://fesr.regione.emilia-romagna.it/progetti-attivita/strategie-territoriali-e-progetti/stami.

16 Programma regionale FESR Emilia-Romagna, approvato con Decisione n. C2022_5379 (2022).

gli squilibri territoriali demografici, sociali ed economici puntando su politiche di sviluppo capaci di valorizzare le specificità dei territori e contemporaneamente di creare delle prospettive future per le comunità, e in particolare per i giovani. Per attuare questi progetti è necessario rafforzare l'attrattività dei territori e rafforzare l'offerta e la prossimità dei servizi essenziali necessari per garantire a tutti i cittadini eguali diritti e pari opportunità.

**Tabella 4. Tavola sinottica di riepilogo delle aree STAMI della Regione Emilia-Romagna**

| | STAMI | OBIETTIVO | GOVERNANCE |
|---|---|---|---|
| **Appennino Piacentino-Parmense** | ***Appennino Smart: un territorio che accoglie e ritempra***<br>19 Comuni tra Piacenza e Parma | Promuovere innovazione e sostenibilità, intervenendo su servizi di prossimità, digitalizzazione, turismo sostenibile e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale | Coordinamento tra Comuni di due province, coinvolgimento attori pubblici e privati, co-progettazione |
| **Appennino Reggiano** | ***La montagna dei saperi***<br>10 Comuni in provincia di Reggio Emilia | Valorizzare le competenze locali e delle filiere produttive tradizionali, con interventi su formazione, innovazione e servizi di comunità, per accrescere l'attrattività territoriale | Presidio istituzionale centralizzato, coordinamento tra Comuni, partecipazione comunità locali |
| **Basso Ferrarese** | ***Fare ponti***<br>'9 Comuni in provincia di Ferrara | Rafforzare la coesione sociale e territoriale con il miglioramento delle connessioni fisiche e immateriali, la rigenerazione degli spazi pubblici e il potenziamento dei servizi locali | Coordinamento congiunto tra più Unioni, integrazione politiche di pianura, gestione multifondo |
| **Alta Valmarecchia** | ***Paesaggi da vivere, insieme e sempre***<br>10 Comuni in provincia di Rimini | Valorizzare il paesaggio e l'ambiente per migliorare la qualità della vita e attrarre visitatori | Continuità pianificazione pluriennale, coordinamento capofila, collaborazione Regione-Comuni |
| **Appennino Parma Est** | ***Una montagna appetibile e accogliente, attrattiva per la prossima generazione europea***<br>9 Comuni in provincia di Parma | Rafforzare l'attrattività residenziale e occupazionale, con particolare attenzione ai giovani, attraverso investimenti in servizi, spazi di aggregazione e sostenibilità ambientale | Capofila responsabile gestione integrata, coordinamento montagna/fondovalle, monitoraggio e valutazione |
| **Appennino Forlivese e Cesenate** | ***Rinascita dell'Appennino forlivese e cesenate***<br>9 Comuni in provincia di Forlì-Cesena | Rilanciare socialmente ed economicamente il territorio con la valorizzazione delle risorse ambientali e forestali, sviluppare il turismo sostenibile consolidare le infrastrutture culturali e comunitarie | Coordinamento tramite capofila, integrazione progetti ITI, attenzione coesione sociale e resilienza |
| **Appennino Modenese** | ***L'Appennino Modenese sostenibile ed inclusivo per una montagna più attrattiva***<br>18 Comuni in provincia di Modena | Migliorare le interconnessioni territoriali, materiali e immateriali, con interventi su mobilità locale, reti infrastrutturali e transizione ecologica | Governance multilivello, approccio data-driven, allocazione Fondi secondo fragilità, trasparenza e partecipazione |
| **Alta Val Trebbia E Val Tidone** | ***L'Appennino c'è e cammina insieme a noi***<br>9 Comuni in provincia di Piacenza | Rafforzare la resilienza delle comunità locali attraverso il potenziamento dei servizi essenziali e la valorizzazione delle risorse territoriali, sostenendo processi di sviluppo endogeno | Riferimento politico unico, gestione ITI, monitoraggio locale e supporto alla stabilizzazione |
| **Appennino Bolognese** | ***Per un sistema montuoso più sostenibile, più attrattivo e più inclusivo***<br>15 Comuni all'interno della Città Metropolitana di Bologna | Integrare la sostenibilità ambientale, l'inclusione sociale e l'attrattività territoriale con interventi su servizi pubblici, infrastrutture educative, spazi comunitari e qualità dell'abitare | Coordinamento condiviso tra Unioni, partecipazione territoriale, integrazione Fondi multipli |

Fonte: elaborazione Inapp su dati della Regione Emilia-Romagna

In tutte le fasi di costruzione della strategia il protagonismo dei territori costituisce il 'motore' delle STAMI. Infatti, da un lato favorisce l'emersione dei bisogni specifici dei contesti locali, dall'altro orienta le programmazioni rendendo gli interventi maggiormente coerenti con tali esigenze e contribuendo alla definizione di una visione condivisa di sviluppo. Questa dinamica si inserisce nel quadro di strategie di più ampio respiro, prima tra tutte l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. In questo quadro le modalità della co-programmazione e della co-progettazione al pari dell'approccio multi-obiettivo e multi-fondo hanno permesso di valorizzare le diversità dei territori.

Nell'attuale ciclo di programmazione le STAMI hanno rafforzato la 'trasformazione capacitante' in parte già avviata attraverso la SNAI 2014-20 che ha dato luogo alla generazione di opportunità, anche innovative, in grado di attivare processi capacitanti della comunità. La componente essenziale della trasformazione capacitante è il rafforzamento della capacità istituzionale attraverso sia la diffusione della conoscenza e delle competenze multi-fondo e multi-obiettivo sia la partecipazione agli strumenti per l'attuazione delle politiche regionali. A questo concorre anche lo sviluppo delle capacità di integrazione delle strategie territoriali con i Fondi di diversa provenienza: regionali (FESR e FSE+), nazionali (PNRR e FSC) e unionali a gestione diretta (Horizon). L'utilizzo di tali Fondi è avvenuto attraverso quella che è stata definita "tastiera dei Fondi". Tale modalità ha consentito lo sviluppo di nuovi strumenti per avere una continuità amministrativa dei soggetti attuatori ed una potenziale estensione territoriale degli interventi.

Le STAMI si configurano, quindi, quale fattore abilitante per il protagonismo delle comunità locali, la valorizzazione del capitale territoriale sottoutilizzato e l'accrescimento dell'innovatività dei progetti e delle soluzioni ai bisogni locali. Sono delle leve per lo sviluppo economico, sociale e ambientale di un'area in quanto permettono di contrastare gli squilibri territoriali, puntando su politiche di sviluppo ed attrattività e sulla qualità e prossimità dei servizi essenziali.

La dimensione territoriale diventa quindi lo strumento di espressione della politica pubblica di tipo partecipato e come tale offre l'opportunità di ulteriori sviluppi di analisi a diretto contatto con gli attori del protagonismo territoriale.

## Bibliografia

Barca F., Carrosio G (2021), *Un modello di policy place-based: la strategia nazionale per le Aree interne*, Bologna, il Mulino

Booher D.E., Innes j.E. (2003), *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*, Working Paper n.03, Berkeley (CA), University of California, Institute of Urban and Regional Development

Brancaleoni C., Daraio A., Martini S. (2023) Strategie territoriali integrate nella politica di coesione in Emilia-Romagna: ATUSS e STAMI, *Territorio*, n.104, pp.108-113

Capua N.T., Martini S. (2022), La SNAI come esempio di governance istituzionale multilivello: l'esperienza dell'Emilia-Romagna, in Luciani F. (ed.), *V Rapporto Ca' Foscari sui Comuni 2022,* Venezia, Edizioni Ca' Foscari, pp.358-378

Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2013), *Le Aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, Roma, Ministero dello Sviluppo economico

IFEL-Fondazione ANCI (2024), *Le strategie territoriali nella politica di coesione 2021-2027*. A*genda territoriale nazionale e Ruolo dei Comuni italiani*, Roma, Fondazione ANCI

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche di coesione e per il sud (2025), *Piano Strategico Nazionale delle Aree interne – PSNAI*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri

Vespasiano F. (2023) *La questione delle Aree interne, Riflessioni sociologiche*, Milano, Franco Angeli

**Alessandro Lepidini**
a.lepidini@inapp.gov.it
Tecnologo Inapp, esperto di politiche di coesione. I suoi principali ambiti di ricerca riguardano prevalentemente la programmazione del Fondo sociale europeo, con particolare attenzione all'occupazione e ai processi di inclusione delle persone più vulnerabili. Fra le pubblicazioni recenti: *La programmazione dei Fondi europei per l'integrazione migranti nella programmazione 2021-2027*, Anpal, 2021 e La *programmazione dei Fondi europei per i servizi sociali*, Anpal, 2021.

**Simona Testana**
s.testana@inapp.gov.it
Ricercatrice Inapp, i suoi principali ambiti di ricerca riguardano i temi relativi alle tematiche del Fondo sociale europeo, prevalentemente i processi di inclusione sociale dei soggetti vulnerabili, i sistemi di welfare e le azioni di innovazione sociale. Fra le pubblicazioni recenti: *La programmazione dei Fondi europei per i servizi sociali*, Anpal, 2021 e (con Lion C.), Cambiamenti climatici: impegni politici e opinioni dei cittadini europei, *Ambiente, Società e Territorio*, n.1, 2025.

# L'amministrazione condivisa per davvero

## Coprogrammazione e coprogettazione dalla norma alla vita sociale

Jamil Kamil Amirian
Associazione italiana progettisti sociali (APIS)

Francesco Capone
Associazione italiana progettisti sociali (APIS)

Antonio Finazzi Agrò
Associazione italiana progettisti sociali (APIS)

L'articolo adotta la prospettiva originale dei progettisti sociali per esaminare criticamente coprogrammazione e coprogettazione quali strumenti di amministrazione condivisa tra Pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo settore. Attraverso una prospettiva sul campo, indaga i problemi aperti e le minacce, le condizioni abilitanti e il potenziale trasformativo dei processi collaborativi, mostrando come la loro efficacia dipenda da competenze metodologiche, fiducia interistituzionale e modelli di governance autenticamente partecipata.

**Truly shared administration. Coprogramming and codesign from law to social practice**

*The article adopts the original standpoint of social planners to critically examine co-programming and co-design as instruments of shared administration between Public Authorities and Third Sector organizations. Drawing on field-based perspectives, it explores the open issues and risks, the enabling conditions, and the transformative potential of collaborative processes, showing how their effectiveness depends on methodological competences, inter-institutional trust, and genuinely participatory governance models.*

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-5

**Citazione**
Amirian J.K., Capone F., Finazzi Agrò A. (2026), L'amministrazione condivisa per davvero. Coprogrammazione e coprogettazione dalla norma alla vita sociale, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.68-82

**Parole chiave**
Cambiamento sociale
Giovani
Politiche pubbliche

**Keywords**
*Social change*
*Young people*
*Public policies*

### Introduzione

Gli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione[1] trovano il loro fondamento nei principi costituzionali di solidarietà (art. 2 Cost.) e di sussidiarietà orizzontale (art. 118, co. 4, Cost.). La loro funzione è quella di superare sia la logica puramente contrattualistica, sia il modello dell'erogazione diretta di servizi da parte della Pubblica amministrazione (PA), orientando l'azione pubblica verso forme di collaborazione strutturata. In questa prospettiva, tali strumenti permettono di riconoscere e valorizzare il ruolo delle formazioni sociali – e in particolare degli Enti del Terzo settore (ETS) – nel perseguimento dell'interesse generale, contribuendo alla costruzione di un paradigma di amministrazione condivisa. Negli ultimi anni, la coprogrammazione e la coprogettazione hanno assunto un ruolo crescente nelle politiche di welfare e nella progettazione sociale, segnando un cambio di paradigma nei rapporti tra pubblico e privato sociale:

1 Nell'articolo si è scelto di adottare sistematicamente le forme univerbate 'coprogrammazione' e 'coprogettazione', considerate composti prefissali ormai stabilmente lessicalizzati nell'uso giuridico-amministrativo e scientifico corrente, mediante fusione del prefisso 'co-' con il lemma di base ('programmazione', 'progettazione'). La scelta intende riflettere il grado ormai avanzato di fissazione istituzionale e terminologica di tali neologismi, nei quali tende a venir meno l'esigenza di rendere metalinguisticamente trasparente il valore relazionale del prefisso attraverso l'uso del trattino. Si è invece mantenuta la grafia analitica con trattino nei casi in cui il prefisso conserva una funzione teorica, categoriale o metalinguistica esplicita (ad es. 'co-produzione', 'co-commissioning', 'co-delivery', co-assessment'). Per ragioni filologiche e di aderenza alle fonti, nelle citazioni normative e giurisprudenziali (D.Lgs. n. 117/2017, D.M. n. 72/2021, Corte cost. n. 131/2020) è stata infine rispettata la grafia originariamente adottata nei testi richiamati.

l'attenzione si sposta da logiche concorrenziali, tipiche delle gare d'appalto, a logiche collaborative, basate sul riconoscimento della capacità degli attori sociali di concorrere alla definizione e alla realizzazione di interventi di interesse generale. Tale evoluzione si inserisce in una crescente propensione all'adozione di logiche collaborative, che non si esaurisce negli strumenti fin qui richiamati. Ad oggi, oltre trecento Comuni italiani hanno approvato Regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni[2] dando vita a numerosi patti di collaborazione che coinvolgono enti locali, cittadini, associazioni e cooperative. Essi rappresentano una delle espressioni più strutturate di questa tendenza, configurandosi come un laboratorio diffuso di innovazione amministrativa e di governance partecipata. Tuttavia, come segnalato da recenti analisi, emergono anche criticità significative: disomogeneità territoriali, difficoltà nel consolidare modelli condivisi di accountability e assenza di standard comuni per la valutazione degli impatti. Si tratta di sfide cruciali, che invitano a riflettere non solo sulla portata trasformativa di tali strumenti, ma anche sui limiti concreti che ne condizionano la piena applicazione e l'efficacia.

## 1. Obiettivo dell'articolo

L'articolo si propone di esaminare criticamente la coprogrammazione e la coprogettazione dal punto di vista dei progettisti sociali, ossia di coloro che, per ruolo ed esperienza, svolgono una funzione di mediazione tra principi normativi, aspettative istituzionali e bisogni delle comunità. L'intento è mettere in luce le condizioni che possono trasformare questi istituti in strumenti di innovazione sociale, evitando che si riducano a formalismi privi di impatto. In questa prospettiva, la domanda di ricerca che orienta il contributo può essere così formulata: a quali condizioni la coprogrammazione e la coprogettazione riescono a tradursi da strumenti normativi in dispositivi reali di cambiamento nelle pratiche di welfare e nelle relazioni tra Pubblica amministrazione, Terzo settore e comunità? Rispetto alla letteratura esistente, prevalentemente concentrata sugli aspetti giuridici e procedurali, il saggio intende colmare un gap specifico, spostando lo sguardo sulla dimensione operativa, relazionale e sulle asimmetrie di potere che attraversano i processi collaborativi, osservati 'dal basso' attraverso l'esperienza dei progettisti sociali come attori intermedi tra norma e attuazione.

Lo sguardo 'dal basso' dei progettisti permette infatti di cogliere lo scarto tra cornice normativa e attuazione concreta, con criticità ricorrenti quali governance incerta, tempi e costi non riconosciuti, criteri di valutazione frammentati. In questo scenario, i progettisti sociali assumono un ruolo cruciale: tradurre i principi collaborativi in pratiche operative di partecipazione, innovazione e impatto territoriale. Dal punto di vista metodologico, il contributo si colloca in una prospettiva qualitativa e teorico-interpretativa, fondata – oltre che sull'analisi critica della letteratura giuridica, manageriale e di policy – principalmente sulla riflessione maturata a partire dalle pratiche professionali della progettazione sociale. In assenza di una sezione empirica strutturata, l'articolo non pretende di trarre conclusioni generalizzabili né di misurare in modo sistematico gli effetti delle pratiche collaborative, ma intende piuttosto ricostruire cornici concettuali, individuare modelli applicativi ricorrenti e mettere in luce condizioni e fattori che, nei contesti osservati, favoriscono o ostacolano l'effettività dei processi cooperativi. Ne deriva un perimetro consapevolmente circoscritto: il saggio non propone modelli prescrittivi né soluzioni universalmente trasferibili, ma si configura come un esercizio di problematizzazione teorica e di chiarificazione concettuale, volto a offrire chiavi di lettura utili tanto alla riflessione scientifica quanto all'orientamento delle scelte di policy e delle pratiche operative. L'articolo mira, dunque, a superare una lettura puramente giuridico-procedurale, interrogandosi sulle condizioni concrete – contesti territoriali, dinamiche relazionali, competenze professionali e risorse disponibili – che determinano il successo o l'insuccesso delle pratiche collaborative. L'obiettivo è fornire indicazioni utili sia alla comunità scientifica sia ai decisori pubblici, valorizzando i progettisti sociali come co-autori del cambiamento. Questo approccio si colloca nel quadro delle 'vie italiane' al policymaking partecipativo e collaborativo, in cui la coprogettazione non solo risponde a esigenze immediate di governance, ma attiva reti, abilita comunità e produce nuove forme di valore pubblico. Come osserva Fazzi (2021, 30), "Per dare gambe ai nuovi strumenti collaborativi non è dunque sufficiente essere soddisfatti della loro introduzione amministrativa, ma si deve cercare di capire a quali condizioni essi possono fare la differenza. Quali sono i principali problemi da affrontare per rendere la collaborazione efficace e efficiente? Che accorgimenti vanno approntati per accompagnare i processi di collaborazione? Come fare in modo che l'innovazione vada a buon fine?".

2 Si veda il sito di Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà e, in particolare, *Cos'è il Regolamento per l'Amministrazione condivisa dei beni comuni?*, https://www.labsus.org/cose-il-regolamento-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/.

Muovendo da questi interrogativi, il contributo si propone di esplorare traiettorie di sviluppo future, indicando condizioni, buone pratiche e possibili ambiti di ricerca che rendano la coprogrammazione e la coprogettazione leve effettive di trasformazione sociale.

## 2. Il quadro normativo e la cornice teorica

### *Dal committente-fornitore alla collaborazione*

Negli ultimi decenni si è assistito a un progressivo passaggio, nel rapporto tra Pubbliche amministrazioni (PA) ed Enti di Terzo settore (ETS), dal modello 'committente-fornitore', tipico degli appalti, a un modello collaborativo fondato sul partenariato e sulla sussidiarietà orizzontale. Le politiche di esternalizzazione degli anni Novanta avevano inizialmente configurato le organizzazioni non profit come mere fornitrici di servizi su mandato pubblico. Un importante cambio di paradigma si avvia con la legge n. 328/2000[3], che introduce strumenti di programmazione partecipata a livello locale (Piani di zona), sancendo il coinvolgimento attivo degli ETS nella pianificazione dei servizi socio-assistenziali. La svolta normativa più rilevante giunge con l'art. 55 del D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, CTS), il quale riconosce formalmente i procedimenti di coprogrammazione e coprogettazione come modalità di "amministrazione condivisa" tra PA ed ETS, distinte dalle procedure d'appalto tradizionali. Si legittima così il passaggio dalla logica competitiva del committente-verso-fornitore alla logica collaborativa del partenariato. Successivamente, la sentenza n. 131/2020 della Corte Costituzionale[4] ha confermato la piena legittimità costituzionale di tali istituti, richiamando espressamente il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, co. 4 della Costituzione e sottolineando come la collaborazione paritaria con gli ETS dia applicazione concreta a detto principio. In attuazione di questo nuovo quadro normativo, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha emanato le Linee guida[5] sul rapporto tra PA ed ETS, che forniscono una disciplina di dettaglio per coprogrammazione e coprogettazione, definendone fasi, requisiti e ambiti operativi. Le Linee guida ministeriali chiariscono che coprogettazione e coprogrammazione sono procedimenti distinti, ciascuno articolato in più fasi (avvio, avviso pubblico, istruttoria e conclusione) e caratterizzato da presupposti e finalità proprie. Anche il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023) ha riconosciuto espressamente la legittimità della collaborazione tra PA ed ETS come modalità operativa autonoma rispetto all'appalto. In sintesi, a partire dagli anni Duemila si è sviluppato un solido quadro normativo che, attraverso diverse tappe – dalla legge n. 328/2000 fino alle più recenti riforme – promuove il coinvolgimento paritario del TS nella co-pianificazione e co-produzione dei servizi. Ciò ha posto le basi giuridiche per un modello di amministrazione condivisa, superando la concezione del rapporto con gli ETS limitato all'affidamento di forniture e incoraggiando invece forme stabili di partenariato pubblico-privato sociale.

### *Coprogrammazione: finalità e fasi*

In base al CTS e alle Linee guida ministeriali, la coprogrammazione è il procedimento mediante cui la PA, in collaborazione con gli ETS, individua i bisogni da affrontare in un determinato ambito e co-definisce le priorità strategiche e gli obiettivi di intervento comuni. Si tratta dunque di una 'lettura partecipata' dei bisogni e delle risorse del territorio, propedeutica alla progettazione degli interventi. La fase di avvio spetta solitamente all'ente pubblico, che emana un *Avviso pubblico di coprogrammazione* invitando gli ETS a manifestare interesse e apportare proposte o conoscenze utili per la pianificazione condivisa. L'Avviso deve indicare l'ambito di intervento, le finalità perseguite, i requisiti dei partecipanti, le modalità di presentazione delle proposte e la tempistica del procedimento. Segue una fase istruttoria in cui si costituiscono tavoli di lavoro congiunti PA-ETS per l'analisi del contesto e la definizione partecipata delle linee di intervento. Si giunge infine alla co-elaborazione di un documento di programmazione (es. Piano di zona o programma operativo) che sintetizza gli obiettivi e le azioni da intraprendere in partnership. La coprogrammazione rappresenta insomma il momento della co-pianificazione strategica, in cui PA e TS delineano insieme *che cosa* fare per rispondere a determinati bisogni, ciascuno portando la propria conoscenza e visione.

### *Coprogettazione: definizione e strumenti*

La coprogettazione è il procedimento successivo, nel quale PA ed ETS co-elaborano e realizzano concretamente specifici progetti o interventi sulla base degli obiettivi individuati in sede di programmazione. L'art. 55, comma 3, CTS la definisce come la progettazione condivisa di interventi innovativi a valenza sociale, attraverso la messa in comune di risorse pubbliche e private. In pratica, la coprogettazione definisce nel dettaglio servizi, attività o gestione di beni, stabilendo congiuntamente

3 Legge 8 novembre 2000, n. 328. *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

4 Corte cost., sent. 20 maggio 2020, n. 131, in G.U., 1ª serie speciale, 1° luglio 2020, n. 27

5 Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, D.M. 31 marzo 2021, n. 72, *Linee guida per i rapporti tra Pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo settore.*.

modalità attuative, tempi, risorse e responsabilità. Dal punto di vista procedurale, la PA avvia la coprogettazione pubblicando uno strumento di selezione (avviso o invito) rivolto agli ETS in possesso dei requisiti richiesti per quel settore di intervento (es. esperienza, competenze tecniche, radicamento locale). L'avviso di coprogettazione – secondo quanto previsto dalle Linee guida (Allegato al D.M. n. 72/2021) – deve chiarire le finalità del progetto, l'oggetto dell'intervento, la durata del partenariato, il quadro economico di riferimento, i requisiti di partecipazione degli enti, nonché le fasi di co-elaborazione e i criteri con cui verranno valutate le proposte progettuali. A differenza di un bando di gara tradizionale, qui non vi è un capitolato rigido: il contenuto dell'intervento viene definito insieme ai partner selezionati, in un'ottica di co-creazione. Al termine del percorso di progettazione condivisa, la PA e gli ETS stipulano un accordo di collaborazione (convenzione) che disciplina gli impegni di ciascuna parte per l'attuazione del progetto. Tale accordo, in coerenza con l'art. 55 del D.Lgs. n. 117/2017, non si configura come contratto sinallagmatico, poiché non prevede uno scambio monetario a titolo di corrispettivo, bensì la messa a disposizione di risorse da entrambe le parti. Le risorse attivabili possono assumere natura finanziaria, strumentale (es. beni immobili concessi in uso) o umana (personale, volontari), concorrendo tutte alla realizzazione dell'intervento condiviso. Nella prassi applicativa, tuttavia, è quasi sempre la PA a garantire il sostegno finanziario principale, mentre gli ETS contribuiscono prevalentemente con capitale umano, competenze e patrimonio relazionale. In tale prospettiva, parte della letteratura ha messo in guardia dal rischio di ridurre la coprogettazione a un meccanismo di cofinanziamento da parte degli enti non profit: una simile interpretazione, infatti, distorce la ratio dell'istituto, poiché il valore aggiunto non risiede tanto nell'apporto economico degli ETS quanto nella qualità della progettazione comune, nell'integrazione delle risorse e nella capacità di generare innovazione sociale (Marocchi 2025).

## 3. Coprogrammare, coprogettare, co-produrre: una valutazione critica delle esperienze in atto

### *Problemi aperti*

Nel marzo 2023 l'Associazione italiana progettisti sociali[6] promuoveva un convegno a Roma dal titolo *La Coprogettazione per davvero*, dedicato a ciò che gli stessi progettisti sociali definiscono la '*scatola nera*' dei processi di collaborazione effettiva, cioè quell'insieme di scelte implicite che strutturano i percorsi concretamente ideativi, collaborativi e concertativi, da cui poi scaturiscono progettualità, beni e servizi per i destinatari. Per sommi capi il panel richiamava: i) le procedure e i dispositivi di negoziazione e conduzione dei tavoli di lavoro (De Ambrogio e Marocchi 2023), in un quadro fortemente asimmetrico e gerarchico, e prevedibilmente dominato dalla collisione di culture organizzative, tra PA ed ETS, molto diverse tra loro, ii) l'esigenza di un chiaro quadro metodologico e relativa '*cassetta degli attrezzi*' condivisi tra tutti gli attori coinvolti, e se possibile allargati ai portatori di interesse esterni, atti a garantire simmetria informativa, trasparenza e contestuale accesso alle informazioni da parte delle platee coinvolte, iii) l'esigenza di un orientamento chiaro ed esplicito della coprogettazione alle frontiere dell'innovazione sociale, o quanto meno alla de-standardizzazione delle risposte sociali consolidate in relazione a bisogni già codificati; iv) la questione, corposa decisiva e in parte irrisolta, del coinvolgimento effettivo dei beneficiari nella definizione dei bisogni e nell'articolazione delle soluzioni progettuali. Si tratta di tematiche particolarmente avvertite da chi, per mandato professionale, ha come compito non tanto la governance generale e apicale dei processi di produzione del welfare, quanto la loro concreta messa a terra, e dirimenti quanto agli scopi percepiti dai professionisti, che sono: i) la reale sedimentazione di una *via italiana* alla co-produzione di beni e servizi orientati all'interesse generale, tra norma, dispositivi attuativi e pratiche di campo; ii) la via collaborativa e partecipativa come metodo di innovazione sociale; iii) l'inclusione dei sistemi comunitari e delle loro espressioni organizzative come strumento di cambiamento sociale. È precisamente su questi punti che, a otto anni dall'introduzione degli istituti di cui all'art. 55 CTS, si rendono doverosi una valutazione critica e un bilancio.

### *Coprogrammazione e coprogettazione nel paradigma della co-produzione*

La riconducibilità degli istituti previsti dall'art. 55 alla più ampia tradizione della 'co-produzione' non è sempre pienamente avvertita dagli attori e dai policy maker. Eppure, la 'co-produzione' è un paradigma di public management risalente alla fine degli anni Settanta, e investe almeno quattro ambiti, riconducibili alla tassonomia delle quattro 'co-', 'co-commissioning' (co-allocazione e co-assegnazione delle risorse), 'co-design' (co-disegno e co-progettazione dei servizi), 'co-delivery' (co-erogazione dei servizi) e 'co-assessment' (co-valutazione dei servizi), sviluppata da Loeffler e Bovaird (2019). Se i rapporti della coprogrammazione

6 Il convegno *La Coprogettazione per davvero, Principi metodologici, esperienze di successo e istruzioni per l'uso* si è tenuto a Roma il 14 marzo 2023. Si veda: https://www.progettistisociali.it/la-co-progettazione-per-davvero-il-convegno-di-apis-14-marzo/.

col *co-commissioning* e della coprogettazione col *co-design* sono abbastanza trasparenti, più laconiche e incerte sono le correlazioni tra coprogettazione e *co-delivery* e coprogettazione e *co-assessment*. Tanto la norma quanto le vigenti linee guida, di fatto, lasciano sgombra da prescrizioni e indicazioni la questione della cogestione degli interventi, che è invece in assoluto il principale 'stress test' degli istituti cooperativi e che ormai è percepita come una ricaduta amministrativa implicita, né affrontano il tema di una valutazione partecipativa degli esiti, sia della programmazione sia della progettazione.

In secondo luogo, il paradigma della co-produzione è tutt'altro che univoco, oscillando in uno spettro di possibili declinazioni succedutesi in fasi storiche e "*policy windows*" (Kingdon 2011) anche distanti, che co-esistono e si sedimentano le une sulle altre, distinguendosi per valori specifici di riferimento, ideologie organizzative e convinzioni circa il miglior modo di erogare i servizi. Questi modelli disegnano un continuum, che molto schematicamente va dalle forme di co-produzione tradizionale, mirate a migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi, alle forme di co-produzione non tradizionale, più orientate all'innovazione, all'apprendimento collettivo e alla trasformazione delle relazioni tra istituzioni e cittadini. Mentre la co-produzione tradizionale (Sorrentino *et al.* 2018), si basa su interazioni sincrone e su una logica prevalentemente incrementale in cui i cittadini sono spesso co-produttori individuali, chiamati a contribuire con il proprio comportamento o il proprio tempo, ma all'interno di un quadro definito dalla PA che conserva gran parte del potere decisionale nelle proprie mani, coordinando e controllando per intero il processo, la co-produzione non tradizionale è invece una forma di "*enhanced co-production*" (Osborne e Strokosch 2013), cioè una famiglia di processi in cui i cittadini non si limitano a contribuire all'erogazione dei servizi, ma partecipano alla loro ideazione, progettazione e gestione, diventando veri e propri co-progettisti e co-decisori. Queste forme di co-produzione sono orientate non solo al miglioramento della performance amministrativa, ma anche all'apprendimento collettivo e alla trasformazione delle relazioni tra istituzioni e cittadini. In esse, il valore pubblico nasce da un processo relazionale, non dal semplice scambio di output, con effetti sulla capacità adattiva delle istituzioni e sullo sviluppo di nuove forme di legittimazione democratica.

Resta da chiedersi se nel nostro vigente ordinamento, e stando agli atti amministrativi generali di indirizzo e attuazione dell'art. 55 CTS, siano compossibili entrambi gli approcci. Il dettato della Corte Costituzionale (Corte Cost. 131/2020) sembrerebbe in realtà privilegiare un'interpretazione più avanzata degli istituti cooperativi in direzione delle forme di co-produzione non tradizionale. Perché, altrimenti, spingersi a definirli forme di "procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria", se non secondo un principio 'forte' e appunto di rango costituzionale della sussidiarietà, come fattore tutt'altro che accessorio nella programmazione, allocazione e realizzazione dei servizi pubblici indirizzati all'interesse generale? Tuttavia, dal punto di vista delle esperienze in via di maturazione, quasi tutte tra l'altro confinate alla sola coprogettazione, sembra confermarsi soprattutto il primo approccio, più burocratico e più gerarchico, nel quale il campo della co-decisionalità finisce per essere severamente ristretto. Congiuntura questa condizionata anche dalle competenze manageriali indispensabili alle forme di co-produzione non tradizionale (Howlett e Ramesh 2017): la capacità cognitiva (comprendere dinamiche di rete e apprendimento collettivo), la capacità relazionale (costruire fiducia, coordinare reti e gestire conflitti) e la capacità istituzionale (disporre di strumenti normativi e organizzativi flessibili per sostenere la sperimentazione). In assenza di tali competenze, la co-produzione rischia di restare simbolica: una retorica partecipativa senza reale trasferimento di potere né risultati duraturi.

### *Coprogrammazione e coprogettazione come vie all'innovazione sociale*

Da varie parti si è insistito sul fatto che coprogrammazione, coprogettazione siano dispositivi in grado di determinare innovazione sociale (Becchetti *et al.* 2022; Guarna e Maino 2023; Maino 2023), a loro volta legate al più ampio paradigma della "generatività" (Giaccardi e Magatti 2014; Finazzi Agrò 2025). Ma cosa deve intendersi per "innovazione sociale"? È qui il luogo di giustificare meglio questo "concetto magico" (Pollitt e Hupe 2011), a cui troppe volte si ricorre in modo generico se non proprio retorico. Lo facciamo risalendo brevemente a Kant, e in particolare alla tradizione empirio-critica risalente alla sua terza Critica. Il richiamo alla distinzione kantiana classica tra giudizio determinante e giudizio riflettente non ha qui una funzione meramente filosofica, ma intende chiarire sul piano teorico il concetto stesso di innovazione sociale, applicata ai processi di coprogettazione, risalendo ai suoi presupposti epistemici. Il costante filone di studi dedicati alla teoria estetica, specie in Italia, individua nel giudizio di gusto, cioè nel giudizio riflettente, non un modello speciale e, per così dire, 'regionale' di atto interpretativo applicato al bello e all'arte, ma un caso esemplare della ragione umana, un caso d'uso potremmo dire, esemplarmente in grado di esibire le condizioni effettive in cui già sempre agiamo interpretativamente in relazione all'esperienza e al mondo (Garroni 1992; Eco 1997). Com'era del resto vero già per Kant stesso (1970, 37), che nella sua

terza Critica ripensa la condizionalità stessa a cui soggiace la conoscenza e l'agire pratico umani trattati nelle due precedenti Critiche: "Il giudizio in generale è la facoltà di pensare il particolare come contenuto nell'universale. Se l'universale (la regola, il principio, la legge) è dato, allora il giudizio che sussume il particolare sotto di esso è determinante (*bestimmend*). Se, invece, è dato soltanto il particolare e il giudizio deve trovare per esso l'universale, allora il giudizio è riflettente (*reflectirend*). Il giudizio riflettente, a differenza di quello determinante, non può dunque trarre la sua legge da altrove (perché non ne ha ancora una data), ma deve darla a sé stesso, come principio del suo stesso riflettere". Il giudizio estetico di gusto è dunque quel tipo di atto interpretativo che non solo riconduce un caso particolare (un *token*) sotto una specie generale ma, di volta in volta e contingentemente, senza principi regolativi determinanti, produce e rappresenta anche la specie (il *type*). Con le suggestive parole di Pareyson (2002, 18), interprete di Kant, l'operazione interpretativa estetica è *un tal fare che mentre fa* – ovvero mentre adotta un proprio giudizio determinante sul caso – *inventa insieme il modo di fare* – produce cioè anche la regola a cui sottostà quella specifica operazione di sussunzione. Si tratta in termini non più estetici ma epistemologici della condizionalità effettiva a cui è sottoposta per intero la conoscenza umana, che posta di fronte all'eccezione è costretta di volta in volta a ristrutturare il proprio apparato categoriale, deformando ibridando o dilatando precedenti schemi e, eventualmente, adottandone di nuovi.

Orbene questa è, a ben vedere e traslando dal campo epistemologico a quello specifico del lavoro sociale, la congiuntura materiale in cui opera la progettazione sociale in relazione a mondi di vita diversi e idiosincratici, ogni qual volta in cui è chiamata ad articolare risposte di tipo nuovo in relazione a bisogni non già noti: non soltanto in sede di disegno di intervento la risposta – il progetto, la prestazione codificata – non è data e va escogitata, ma è la stessa domanda (il bisogno) a dover essere di volta in volta riarticolata, con effetti determinanti rispetto alle prestazioni rese. Elaborare e rappresentarsi un contesto sociale, condurre cioè un'indagine dei bisogni, delle cause e degli effetti di una determinata problematica, non significa rappresentare obiettivamente un già dato, adeguandosi ad esso, ma di volta in volta costituirlo a oggetto, con effetti retroattivi rilevantissimi anche sul soggetto dell'indagine sociale, in termini di spostamento delle percezioni, dei giudizi e degli approcci. In realtà soggetto e oggetto della progettazione sociale, in un tal modo di procedere, interpretare e tentare di modificare la realtà, si con-costituiscono vicendevolmente, ed è essenzialmente questo il motore profondo dell'innovazione sociale. Si tratta, evidentemente, di una procedura in cui il 'chi' coinvolto nell'articolazione della domanda e nella prospettazione della soluzione progettuale non soltanto ha un primato logico e prasseologico rispetto a qualunque altra fonte di dati, ma è anche in grado di gerarchizzare la qualità delle soluzioni poste in campo. Da questo punto di vista, e dal nostro punto di vista, l'innovazione sociale è pertanto un correlato del carattere insuperabilmente situazionale della progettazione partecipativa: prima e più di un contenuto intrinseco, l'innovazione è un *modo* di procedere per ancoraggio alla vita sociale che pretende di influenzare, e agli attori che la interpretano, rispetto ai quali ogni risposta di welfare si pone come nuova e originale mediazione.

### *Coprogrammazione e coprogettazione come vie al cambiamento sociale*

L'evoluzione degli standard metodologici della progettazione sociale in Italia e in Europa converge in una direttrice comune: elaborare e rendere esplicito in modo sufficientemente rigoroso, cioè in termini predittivi, il razionale tra attività e risultati maturati (output) ed effetti desiderati di medio termine (outcome) e lungo termine (impatti). Questa logica di connessione diacronica, oggi evidente nella Theory of Change (Weiss 1995), era già presente nel metodo GOPP (Bussi 1997) e nel *Logical Framework Approach* (Formez 2002; Commission of the European Communities 1993), di cui i nuovi approcci si riconoscono in larga parte debitori. Si tratta di metodologie volte a strutturare rigorosamente l'ideazione e, in parte, la valutazione in itinere dei progetti sociali, inquadrabili come catene di risultati posti in successione verso un determinato cambiamento desiderato. Imprimere cambiamento rispetto a una situazione data in partenza (*baseline*) è il discrimine teorico e metodologico centrale tra quella famiglia di interventi sociali rientranti nella categoria dei 'progetti' e l'altra galassia coincidente con la categoria dei 'servizi'. *Progetti* e *servizi* si delimitano vicendevolmente come una coppia oppositiva minima, non solo e non tanto per il carattere di sforzo temporaneo dei primi rispetto ai secondi, ma proprio per l'orientamento al cambiamento che hanno i primi a discapito dei secondi. I servizi si connotano di norma come sistemi duali, quasi behavioristi, del tipo stimolo/risposta: a certi bisogni identificati, e come tali in qualche modo cristallizzati nel loro perpetuarsi, si risponde con un'offerta stabile e codificata, senza la pretesa di alterare il quadro di insieme che quei bisogni hanno generato, e che costituiscono la loro ragion d'essere. I progetti al contrario agiscono nel paradigma crisi/cambiamento, e sono sistemi perlomeno ternari, che evolvono dal problema ai servizi e benefici offerti (*output*) fino ai risultati e impatti maturati (*outcome*), secondo una catena di eventi in grado di intermediare l'esito atteso. Dunque, i progetti per impianto logico

si configurano soprattutto come sistemi dinamici e predittivi del mutamento desiderato. Ma è davvero possibile in ambito sociale effettuare predizioni cogenti, e poi regolarne lo sviluppo? In realtà, nel caso dei micro e meso cambiamenti sociali che i progetti intendono scatenare in avanti, si è sempre in presenza di un numero enorme di variabili, impossibili da governare perfino all'interno di quadri ben più ambiziosi di politiche pubbliche. L'auspicato rigore logico e metodologico dei progetti sociali, di tipo inferenziale causativo – SE un certo risultato è fornito ALLORA ne consegue un secondo, e poi un terzo fino all'esito/impatto atteso – va dunque perlomeno contemperato con la consapevolezza che disegnare e realizzare progetti in ambito sociale significa procedere per progressive mediazioni, per successive sfere di influenzamento, da un luogo di controllo iniziale a un luogo di non controllo, da un centro organizzativo propulsore che dispone di protagonismo e autogoverno dei propri mezzi a una scena eccentrica, coincidente con le comunità e i contesti, che tanto più muta quanto più si attiva ed entra in dinamica, cioè si soggettiva e capacita, riscattandosi da contesto amorfo ad attore sociale essa stessa, e da target passivo a soggetto protagonista della trasformazione o evoluzione desiderata. In tal senso la questione del 'co-' premesso a programmazione e progettazione assume una sua precisa connotazione: l'allargamento del perimetro decisionale, programmatorio ed esecutivo delle politiche pubbliche alle più ampie platee della società civile, e per il possibile agli stessi destinatari, è una questione centrale e decisiva della governance pubblica, non astrattamente dal punto di vista del maggiore o minore tasso di democrazia esercitata dai policy maker, ma in vista dell'efficacia stessa delle policy. È peraltro quanto, in orizzonte etico, ha proprio di recente emblematicamente richiamato Leone XIV (2025, 73-74) nell'Esortazione Apostolica *Dilexi Te*: "I movimenti popolari, infatti, invitano a superare quell'idea delle politiche sociali concepite come una politica verso i poveri, ma mai con i poveri, mai dei poveri e tanto meno inserita in un progetto che riunisca i popoli. Se i politici e i professionisti non li ascoltano, la democrazia si atrofizza, diventa un nominalismo, una formalità, perde rappresentatività, va disincarnandosi perché lascia fuori il popolo nella sua lotta quotidiana per la dignità, nella costruzione del suo destino".

### *Perduranti criticità e fattori ostacolanti*

Concludiamo segnalando alcune criticità che gravano sulle esperienze correnti, non sempre tali da determinarne il fallimento, ma certamente in grado di comprometterne l'efficacia, di fatto svuotandole o riducendole a espedienti soltanto nominalistici, atti a far proseguire la tradizionale prassi amministrativa sotto vesti solo apparentemente nuove.

a) Ad oggi non si dispone di alcun vademecum su come debba essere regolamentato e disciplinato, anche in termini di indispensabili dispositivi di mediazione e facilitazione, lo svolgimento effettivo dei tavoli di coprogrammazione e coprogettazione. Le forme concrete e specifiche di collaborazione, le modalità di gestione del conflitto e del disaccordo, i processi di formazione della decisione sono lasciati del tutto al campo dell'arbitrio. Si tratta di un grave vulnus, data la posta in gioco che è nulla meno che la sperimentazione in atto di forme di amministrazione condivisa, che mai dovrebbero essere abbandonate al capriccio soggettivo.
b) Il perimetro effettivo della coprogrammazione e della coprogettazione non è univoco. Ciò che le vigenti Linee guida danno per assodato, e cioè che sistematicamente la coprogettazione debba esitare anche in cogestione, e che la cogestione debba tradursi in delega operativa al soggetto attuatore sulla base degli specifici requisiti definiti in sede di tavolo di coprogettazione mediante strumenti di convenzione, può e forse deve ancora approfondito e discusso. Ricordiamo che l'art. 55 comma 3 CTS a proposito di coprogettazione così recita: "*La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti*". È dunque per lo meno immaginabile, a rigor di norma, che coprogettazione e gestione siano momenti disgiunti, e che in casi specifici possano avvalersi di strumenti regolativi distinti, la prima delle disposizioni del CTS e la seconda delle ordinarie disposizioni del Codice degli appalti, coinvolgendo eventualmente soggetti diversi dagli attori della coprogettazione. Dove invece la coprogettazione esiti in cogestione di interventi e servizi, occorrerebbe disciplinare con strumenti ben più cogenti di quelli attuali la forma specifica di queste forme di collaborazione, discriminando tra forme di delega all'attuazione all'ETS, abbastanza convenzionali, e nuovi processi di collaborazione tra gruppi e staff pubblici e del TS. Modalità quest'ultima di grande interesse per la sua spinta all'innovazione, ma non priva di insidie per la sostanziale assenza di un modello di governance pubblico privata dei progetti e dei servizi. In questo spazio normativamente sgombro è probabile che, come accade, si insedino e sedimentino per inerzia prassi e funzionigrammi caratteristici della PA, fondati sul modello della subordinazione gerarchica, sino a generare casi patologici nei quali la coprogettazione esita *de facto* in pratiche di outsourcing e somministrazione di lavoro dal TS verso la PA. Se insomma co-decidere è complesso, molto di più lo è co-operare in un quadro laconico di regole, per

di più tra collettività molto eterogenee quanto a inquadramenti contrattuali e modelli organizzativi e di gestione dei gruppi, più partecipativi flessibili e democratici nel TS e decisamente più gerarchici e rigidi nella PA. È indispensabile in questi casi fare appello, per evitare la co-distruzione di valore che inevitabilmente i fallimenti produrrebbero (Engen *et al.* 2021), a solide competenze manageriali, a una esplicita propensione al rischio e a una effettiva disponibilità al cambiamento.

c) Tra le pratiche di campo ha assunto una netta prevalenza l'avvio di procedimenti amministrativi di coprogettazione in relazione a progetti già in convenzione tra enti locali e amministrazioni centrali dello Stato (fondi PNRR, fondi FAMI, fondi Metro Plus ecc.), sulla base di proposte valutate e finanziate in favore del beneficiario ente locale precedentemente all'avviso di coprogettazione. Si tratta di una prassi da rivedere criticamente, in quanto potenzialmente distorsiva sia dei fini che delle metodologie della coprogettazione. In primo luogo, in casi simili il campo della co-decisionalità, trattandosi di proposte progettuali in massima parte già codificate, è ristretto fino al puro formalismo, non di rado esitando l'intero procedimento in forme surrettizie di affidamento esterno in deroga alla disciplina degli appalti. Ma anche dal punto di vista dello svolgimento effettivo dei lavori, sia in fase di disegno – nei rari casi in cui il progetto finanziato ha maglie sufficientemente larghe da consentire un'effettiva riprogettazione – che in fase di attuazione l'assenza ai tavoli del finanziatore finale, che retroagisce sull'intero procedimento come suo convitato di pietra, è un oggettivo limite coercitivo imposto ai processi cooperativi. La criticità è poi acuita nei casi, peraltro frequenti, nei quali l'amministrazione procedente non stabilisce rapporti simmetrici e reciproci tra il tavolo nel suo insieme e il committente o finanziatore esterno, ma istituisce una vera e propria filiera amministrativa, tipica delle burocrazie pubbliche, in cui ogni livello interagisce esclusivamente con quelli a lui più contigui, e cioè al minimo: raggruppamento del TS costituito in ATS quale soggetto attuatore partner, verso amministrazione procedente, verso finanziatore esterno. Ma esistono casi più complessi, nei quali l'amministrazione procedente è a sua volta articolata per livelli, unità funzionali e unità organizzative, una sola delle quali, quella gerarchicamente subordinata, è concretamente coinvolta nel procedimento di coprogettazione. In simili casi è frequente che ogni livello amministrativo agisca in autotutela, scaricando rischi anche finanziari sul livello subordinato – come l'obbligo per gli attuatori di polizze fideiussorie, fino all'esposizione patrimoniale personale degli amministratori degli ETS, mutuato dal Codice degli Appalti senza distinguo – assoggettandolo inoltre a discipline rendicontative e amministrative cumulative, con effetti potenzialmente paralizzanti. La "burocrazia difensiva" (Bottino 2020) è, a proposito di culture organizzative ostative, tra i più tenaci impedimenti frapposti alla compiuta realizzazione degli istituti cooperativi, e forse il fattore ostacolante principe da affrontare con risolutezza in qualunque procedimento orientato alla coprogettazione che, si è detto, per indole e fini mira alla destandardizzazione e all'innovazione degli interventi più che all'isomorfismo burocratico dei suoi attori.

Le dinamiche fin qui descritte trovano riscontro in una serie di configurazioni ricorrenti già effettivamente osservabili nelle pratiche di coprogettazione in atto. Senza pretesa di esaustività né di generalizzazione empirica, si propongono di seguito alcune esemplificazioni tipologiche, utili a rendere più tangibili i meccanismi di ostacolo o di supporto alla co-produzione.

***Caso 1 – Coprogettazione formalmente aperta, sostanzialmente chiusa***

*In numerosi procedimenti di coprogettazione attivati su progetti già finanziati da amministrazioni centrali o programmi europei, si osserva una dinamica ricorrente: l'oggetto dell'intervento risulta ampiamente predeterminato, sia nelle finalità sia nelle linee di azione, mentre i tavoli di coprogettazione vengono chiamati a intervenire prevalentemente su aspetti marginali o adattivi. La stessa proposta progettuale, richiesta in sede di candidatura all'ATS, ha un valore meramente esplicativo rispetto alle determinazioni dell'avviso, ed esclusivamente funzionale alle procedure di selezione e relativa attribuzione di punteggi. In questi casi, la co-decisionalità si riduce alla modulazione operativa di scelte già assunte, e la partecipazione degli ETS assume un carattere eminentemente esecutivo. La coprogettazione tende così a configurarsi come dispositivo di legittimazione procedurale di un disegno sostanzialmente chiuso, con un'evidente asimmetria tra l'apertura formale del processo e la sua effettiva capacità trasformativa.*

***Caso 2 – Coprogettazione come filiera amministrativa difensiva***

*Un secondo assetto ricorrente è quello in cui la coprogettazione si inserisce all'interno di una filiera amministrativa multilivello, nella quale il soggetto finanziatore resta esterno al tavolo collaborativo e interagisce esclusivamente con l'amministrazione procedente. In tali configurazioni, ogni livello tende ad agire in autotutela, trasferendo progressivamente oneri, adempimenti e rischi verso il livello sottostante, fino a gravare in modo sproporzionato sugli ETS attuatori. La coprogettazione, anziché costituire uno spazio di condivisione del rischio e di apprendimento reciproco, finisce per riprodurre logiche gerarchiche e di controllo, generando appesantimenti procedurali che riducono i margini di adattamento e scoraggiano l'innovazione.*

***Caso 3 – Coprogettazione come dispositivo di apprendimento e adattamento***

*In alcune esperienze, meno frequenti ma particolarmente significative, la coprogettazione si configura invece come un dispositivo stabile di apprendimento e adattamento. Ciò avviene quando il processo è avviato su obiettivi ampi e non completamente predeterminati, è sostenuto da tempi adeguati e da una facilitazione riconosciuta come terza, e prevede momenti strutturati di riflessione congiunta sull'andamento delle azioni. In questi casi, la gestione non si limita all'esecuzione di quanto definito inizialmente, ma diventa parte integrante del processo progettuale, consentendo di ricalibrare obiettivi, strumenti e ruoli in funzione dell'evoluzione dei contesti e dei bisogni. La co-produzione assume così un carattere effettivamente trasformativo, producendo non solo servizi, ma nuove competenze relazionali e istituzionali.*

## 4. Dalla liturgia alla pratica: proposte per l'attuazione sostanziale dell'amministrazione condivisa

A quali condizioni gli istituti cooperativi possono effettivamente determinare un cambiamento sostanziale nel rapporto tra PA, ETS e cittadini? E a quali altre invece soggiacciono al rischio di una ridenominazione formale di processi che mantengono inalterati i meccanismi di accentramento del potere e competizione tra interessi privatistici? Rispondere a queste domande, declinando come *pars construens* condizioni, requisiti e prassi di una amministrazione sostanzialmente condivisa, secondo lo spirito della norma e la sua interpretazione da parte della Corte Costituzionale, costituisce lo scopo di questo ultimo capitolo.

### *Una questione di mindset*

La prima condizione essenziale riguarda lo spostamento dell'attenzione dalla conformità procedurale alla intenzionalità effettiva dei soggetti coinvolti. La decisione di collaborare non dovrebbe essere condizionata da obblighi normativi o incentivi economici, ma derivare da una scelta consapevole basata sul riconoscimento di interessi comuni e sulla disponibilità a investire tempo e risorse in un processo di costruzione condivisa. Ciò presupporrebbe un contesto relazionale preesistente, dal quale promanano obiettivi e significati rimessi in gioco nei procedimenti collaborativi tra PA e ETS.

Storicamente tali relazioni sono state spesso caratterizzate da dinamiche di potere asimmetriche, diffidenze reciproche, competizioni per risorse scarse e logiche di controllo che si sono stratificate nel tempo. Ignorare questa storia relazionale o pretendere di azzerarla attraverso disposizioni normative significa condannare i percorsi collaborativi all'inefficacia. Al contrario, occorre un lavoro paziente di ricostruzione della fiducia, che parte dal riconoscimento esplicito delle criticità esistenti e dall'identificazione condivisa degli obiettivi di cambiamento. In territori dove prevalgono relazioni conflittuali o di dipendenza economica, sarà necessario un investimento preliminare nella costruzione di condizioni minime di dialogo, mentre in contesti con tradizioni collaborative consolidate si potrà procedere più rapidamente verso forme di coprogettazione avanzate.

La comprensione del contesto relazionale richiede anche l'analisi degli interessi in gioco. Quando una PA mantiene come priorità il controllo centralizzato delle decisioni e l'autotutela, la coprogettazione sarà inevitabilmente confinata a una procedura formale priva di sostanza partecipativa. Similmente, quando gli ETS sono principalmente motivati dalla necessità di approvvigionarsi di risorse economiche per la sussistenza organizzativa, la loro partecipazione sarà più guidata da valutazioni opportunistiche che dalla volontà di escogitare risposte innovative ai bisogni sociali.

### *Un approccio di lungo periodo*

La trasformazione di un sistema relazionale sedimentato richiede tempi lunghi e prospettive certe. Una relazione temporalmente limitata a un singolo progetto o a un avviso specifico non può modificare modelli di interazione costruiti negli anni. La proposta di collaborare deve essere prospettica e

pluriennale, con regole del gioco chiare e condivise, obiettivi espliciti e verificabili, meccanismi di governance stabili. Solo attraverso la reiterazione delle esperienze collaborative si può permettere il consolidamento progressivo della conoscenza reciproca, il superamento delle diffidenze iniziali, la costruzione della fiducia e infine lo sviluppo di una collaborazione effettiva e autentica.

Questo presupporrebbe che le amministrazioni pubbliche superassero la logica degli interventi episodici e frammentati, sviluppando invece strategie programmatiche di medio-lungo periodo che garantiscano continuità e coerenza alle pratiche collaborative. Tale approccio consentirebbe non solo la stabilizzazione delle relazioni, ma anche un apprendimento organizzativo condiviso, dove errori e successi diventano patrimonio comune per il miglioramento continuo dei processi. La prospettiva pluriennale permette inoltre di distribuire nel tempo gli investimenti necessari, sia economici che relazionali, rendendo sostenibile lo sforzo richiesto per la trasformazione del sistema.

### *Infrastruttura organizzativa indipendente e governance partecipata*

La realizzazione di percorsi collaborativi autentici richiede la costruzione di un'infrastruttura organizzativa di riferimento con caratteristiche precise. Tale struttura deve godere di riconoscimento e legittimazione comunitaria, possedere un mandato forte e un radicamento territoriale, mantenere indipendenza da connotati politici contingenti e da volontà individuali transitorie. L'organizzazione deve svincolare la coprogettazione dalla dipendenza da figure o momenti transitori, affidandola invece a un sistema stabile e riconosciuto.

Questa infrastruttura dovrebbe includere rappresentanti provenienti sia dalla PA che dal TS, garantendo equilibrio tra le diverse componenti e rotazione periodica dei ruoli. Deve essere aperta alla partecipazione progressiva di nuovi soggetti, funzionare secondo principi democratici e trasparenti, rendere conto pubblicamente del proprio operato. La capacità di consolidare competenze metodologiche e processare l'apprendimento organizzativo diventa elemento distintivo per l'efficacia nel tempo.

La presenza di facilitatori esterni e indipendenti emerge come elemento essenziale per il successo dei processi collaborativi. Questi professionisti, non direttamente coinvolti negli interessi in gioco, possono presidiare l'autenticità della collaborazione, gestire le dinamiche di potere e i conflitti latenti, supportare l'evoluzione del sistema relazionale verso forme di effettiva condivisione decisionale. Il facilitatore deve godere di legittimazione da parte di tutti i soggetti coinvolti, non essere percepito come emanazione di una sola parte, mantenere equidistanza rispetto agli interessi in campo. La sua funzione non è solo tecnica ma anche di garanzia del processo, vigilando affinché non si riproducano sotto mentite spoglie le stesse dinamiche di potere che la coprogettazione vorrebbe superare.

La governance della coprogettazione richiede inoltre meccanismi di bilanciamento dei poteri che impediscano la cattura del processo da parte di singoli soggetti o coalizioni di interesse. Questo può tradursi in regole decisionali che prevedano maggioranze qualificate per determinate scelte, diritti di veto su questioni sensibili, obblighi di rotazione nelle posizioni di coordinamento. La trasparenza dei processi decisionali, con verbalizzazione pubblica delle discussioni e delle decisioni, diventa elemento di accountability verso la comunità di riferimento.

### *Coinvolgimento attivo dei destinatari e protagonismo comunitario*

Il coinvolgimento dei destinatari degli interventi rappresenta un elemento distintivo della coprogettazione intesa come espressione del principio costituzionale di sussidiarietà. La qualità stessa del servizio diventa dipendente dal protagonismo e dalle volontà dei destinatari, chiamati non solo a esprimere bisogni ma ad assumere responsabilità nelle decisioni che li riguardano. Questo passaggio da utenti passivi a co-costruttori attivi del proprio percorso di supporto rappresenta una trasformazione culturale profonda che richiede tempo, competenze specifiche e disponibilità al cambiamento da parte di tutti gli attori.

Le relazioni collaborative, la percezione del proprio potere decisionale e la condivisione della responsabilità costituiscono di per sé un valore, indipendentemente dagli esiti specifici del servizio. Interventi che vedono il contributo ideativo e decisionale degli utenti acquisiscono un significato qualitativamente diverso rispetto a servizi erogati mantenendo i destinatari in posizione passiva. Il processo partecipativo diventa così parte integrante del risultato, non solo strumento per raggiungerlo. Questo approccio richiede tuttavia il superamento di resistenze culturali radicate, sia negli operatori abituati a posizioni di expertise tecnica, sia negli utenti socializzati a ruoli di dipendenza e delega.

La partecipazione dei destinatari non può essere relegata a momenti consultivi formali o a rilevazioni di gradimento ex post. Richiede invece la costruzione di spazi strutturati di confronto, l'attivazione di processi di empowerment individuale e collettivo, lo sviluppo di competenze per la partecipazione efficace. Questo implica investimenti specifici in formazione, accompagnamento, supporto alla costruzione di rappresentanze degli utenti. La sfida è

particolarmente complessa quando i destinatari sono persone in condizione di particolare vulnerabilità, che possono avere difficoltà a esprimere la propria voce o a sostenere processi partecipativi impegnativi.

### *Valutazione partecipata e accountability sociale*

Se l'obiettivo della coprogettazione include la trasformazione delle dinamiche relazionali verso maggiore coesione sociale e cittadinanza attiva, diventa essenziale sviluppare dispositivi per verificare l'efficacia di questa trasformazione. La valutazione non può limitarsi agli aspetti procedurali o ai risultati quantitativi del servizio, ma deve includere dimensioni qualitative legate alla qualità delle relazioni, al grado di partecipazione effettiva, alla percezione di empowerment dei soggetti coinvolti.

Questo richiede la costruzione partecipata di indicatori che traducano operativamente concetti complessi come cittadinanza attiva o coesione sociale. Gli indicatori devono essere condivisi e compresi da tutti i partecipanti, collegati agli obiettivi del processo, misurabili attraverso strumenti accessibili. La rilevazione può avvenire attraverso questionari anonimi, focus group, momenti di confronto strutturati, osservazione partecipante. Fondamentale è che gli esiti delle valutazioni abbiano evidenza pubblica e che il processo di miglioramento continuo sia trasparente e partecipato.

Per tradurre in pratica l'approccio del co-assessment e rendere valutabili gli esiti trasformativi della coprogettazione, è necessario definire un set minimo di *outcome*, che in prima approssimazione e a titolo solo esemplificativi potrebbe articolarsi nei seguenti domini di valutazione:

1. Qualità della collaborazione – intesa come livello di fiducia, reciprocità e riconoscimento tra i partner: scale di autovalutazione relazionale somministrate periodicamente a tutti i partecipanti; registrazione sistematica degli esiti dei tavoli (decisioni condivise vs imposte); indicatori di continuità della partecipazione (assenze, turnover, sostituzioni).
2. *Empowerment* dei partecipanti – aumento delle capacità decisionali, progettuali e critiche degli attori coinvolti, in particolare dei destinatari e degli operatori degli ETS: diari di bordo riflessivi; questionari pre/post su percezione di influenza e competenza; mappatura dei ruoli assunti nei processi decisionali (chi propone, chi modifica, chi ratifica).
3. Coinvolgimento attivo della comunità – grado di inclusione e di protagonismo di portatori di interesse tradizionalmente esclusi: numero e profilo dei partecipanti ai momenti partecipativi; analisi qualitativa dei contributi portati; indicatori di diversità rappresentata (genere, età, condizione socio-economica, provenienza).
4. Innovazione delle soluzioni – capacità di produrre risposte non standardizzate, flessibili e contestualizzate: documentazione delle varianti progettuali introdotte rispetto agli schemi predefiniti; raccolta di casi-studio o storie di cambiamento; valutazione esterna peer-to-peer tra progetti simili.
5. Impatto sulla coesione sociale – rafforzamento delle reti locali, della fiducia istituzionale e del senso di appartenenza comunitaria: sondaggi periodici sulla fiducia nelle istituzioni locali; mappatura delle reti collaborative prima/dopo il progetto; focus group tematici sul senso di comunità.

La misurazione dovrebbe avvenire attraverso strumenti flessibili, leggeri e inclusivi: non solo questionari, ma soprattutto momenti di dialogo strutturato (world café, open space technology), rubriche valutative co-costruite, dashboard visuali condivise, e pratiche di auto-valutazione in gruppo. Fondamentale è che il processo di misurazione stesso sia un'occasione di apprendimento collettivo: i dati raccolti devono essere restituiti, discussi e tradotti in azioni correttive in tempo reale, in un'ottica di miglioramento continuo e di accountability orizzontale verso la comunità.

La valutazione partecipata svolge anche una funzione di apprendimento collettivo, permettendo ai partecipanti di riflettere sul processo, identificare punti di forza e criticità, elaborare proposte di miglioramento. Questo processo riflessivo contribuisce alla costruzione di una cultura della collaborazione, dove errori e difficoltà diventano occasioni di crescita condivisa piuttosto che motivi di conflitto o recriminazione. L'accountability non è più solo verso l'ente finanziatore ma verso l'intera comunità di riferimento, che diventa giudice ultimo dell'efficacia del processo.

### *Sviluppo di competenze specifiche e investimento formativo*

Le competenze richieste per la coprogettazione differiscono significativamente da quelle necessarie per la partecipazione a bandi e appalti tradizionali. Per gli ETS si tratta di sviluppare capacità di partecipazione a processi decisionali condivisi, tecniche di negoziazione e mediazione, abilità nella rappresentazione dei bisogni e nella valorizzazione collaborativa delle risorse, competenze comunicative per il lavoro in gruppo eterogeneo. Non è più sufficiente l'expertise tecnica nel proprio ambito di intervento; servono competenze trasversali per la gestione della complessità relazionale.

Per le pubbliche amministrazioni, la sfida è ancora

maggiore. Devono passare da un ruolo di controllo e direzione a uno di facilitazione e accompagnamento, garantendo l'autenticità dello scambio, integrando spazi di responsabilità prima rigidamente separati, gestendo dinamiche partecipative complesse dove il conflitto può essere generativo se ben gestito. Questo richiede non solo nuove competenze tecniche ma un cambiamento culturale profondo che mette in discussione identità professionali consolidate.

L'investimento formativo diventa quindi condizione necessaria per il successo della coprogettazione. Non si tratta solo di trasferire tecniche e strumenti, ma di accompagnare un processo di trasformazione culturale e organizzativa. La formazione deve essere congiunta, coinvolgendo insieme operatori pubblici e del privato sociale, per costruire linguaggi comuni e superare diffidenze reciproche. Deve essere esperienziale, permettendo di sperimentare in contesti protetti le dinamiche collaborative. Deve essere continua, accompagnando l'evoluzione dei processi con momenti di supervisione e consulenza.

### *Coprogettazione e cogestione tra scenari interpretativi e implicazioni di governance*

Uno dei nodi più delicati e meno esplicitamente regolati nell'attuazione dell'art. 55 CTS riguarda il rapporto tra coprogettazione e gestione degli interventi. Come già richiamato, il dettato normativo fa riferimento alla coprogettazione come procedimento "*finalizzato alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti*", lasciando volutamente aperta la questione della coincidenza o meno tra progettazione condivisa e successiva gestione operativa. Anche le Linee guida ministeriali, pur presupponendo spesso una continuità tra le due fasi, non offrono indicazioni univoche circa i modelli di governance applicabili, né chiariscono in modo sistematico quando la disgiunzione tra progettazione e gestione possa considerarsi funzionale agli obiettivi della collaborazione e quando, al contrario, ne comprometta l'effettività. Alla luce delle esperienze maturate e della letteratura sulla co-produzione, è possibile delineare almeno tre scenari interpretativi, ciascuno con specifiche implicazioni di governance.

#### *Scenario 1 – Disgiunzione funzionale tra coprogettazione e gestione*

*In questa configurazione, pur possibile, la coprogettazione svolge una funzione prevalentemente ricognitiva dei bisogni e delle criticità da affrontare, e di pianificazione delle misure da adottare, mentre la gestione degli interventi viene successivamente affidata mediante strumenti ordinari (convenzioni, accreditamenti, affidamenti secondo il Codice dei contratti). Tale assetto può risultare coerente in contesti caratterizzati da esiti della coprogettazione coincidenti con servizi standardizzati, ad elevata regolazione ex ante e con limitati margini di adattamento in itinere, come quando la platea delle soluzioni e dei servizi che si stabilisce di adottare a valle dei procedimenti di coprogettazione coincidono con fattispecie altamente codificate, ad esempio all'interno del Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali[7] o in altri nomenclatori regionali (ad es.* il *Nomenclatore Strutture, servizi ed interventi sociali della Regione Lazio[8]) o altri dispositivi regolativi. In questi casi, la coprogettazione assolve soprattutto a una funzione di miglioramento qualitativo della programmazione pubblica, ma non incide in modo significativo sulla redistribuzione del potere decisionale nella fase attuativa. Il rischio principale di questo scenario è che la collaborazione si esaurisca nella fase ideativa, senza produrre apprendimento organizzativo né rafforzamento delle capacità relazionali tra PA ed ETS.*

#### *Scenario 2 – Continuità tra coprogettazione e cogestione come co-produzione non tradizionale*

*Qui la progettazione condivisa non si esaurisce nella definizione iniziale dell'intervento, ma prosegue lungo l'intero ciclo di vita del progetto, includendo la gestione, il monitoraggio e l'adattamento delle azioni. In questa prospettiva, la cogestione non è una mera delega operativa all'ETS, ma un dispositivo di apprendimento reciproco, in cui decisioni, responsabilità e rischi sono effettivamente condivisi, e la causa del contratto o convenzione tra PA ed ETS coincide in sostanza con la natura altamente idiosincratica delle soluzioni escogitate, tali da presupporre un know-how specifico nel sinolo dei soggetti pubblici e privati coinvolti, così caratterizzante per conoscenze e apporti arrecati da sconsigliare fortemente un'ulteriore delega a terzi. Questo modello appare particolarmente funzionale in presenza di interventi complessi, innovativi o fortemente situati, nei quali l'incertezza e la variabilità dei contesti rendono necessaria una governance flessibile e dialogica. Al tempo stesso, esso richiede competenze manageriali avanzate, dispositivi chiari di regolazione dei ruoli e una forte capacità istituzionale di presidio del processo, in assenza delle quali il rischio è l'indeterminatezza decisionale o il conflitto latente.*

7 Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 29 ottobre 2009, n. 09/093/CR/C8, *Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali*; Ministero del Lavoro e delle politiche sociali – CISIS – Regione Liguria (2013), *Nomenclatore degli interventi e servizi sociali*, Versione 2.

8 Regione Lazio, D.G.R. 6 agosto 2020, n. 584, in B.U.R. Lazio, 20 agosto 2020, n. 103, p. 70 ss.

***Scenario 3 – Esito patologico: coprogettazione e outsourcing mascherato***

*Si tratta di uno scenario di natura patologica, in cui la coprogettazione esita* de facto *in forme di outsourcing mascherato. In tali casi, la coincidenza formale tra coprogettazione e gestione non corrisponde a una reale condivisione delle decisioni, ma si traduce in una delega quasi integrale dell'attuazione agli ETS, accompagnata come già richiamato da un trasferimento asimmetrico di oneri, rischi amministrativi e responsabilità finanziarie. Questo assetto svuota la coprogettazione della sua funzione collaborativa, riducendola a strumento procedurale per aggirare o semplificare le logiche dell'appalto, e produce spesso effetti di co-distruzione di valore, alimentando dinamiche di sfiducia e burocratizzazione difensiva.*

Nel loro insieme, questi scenari mostrano come la relazione tra coprogettazione e gestione non possa essere risolta in modo uniforme o prescrittivo. La scelta tra disgiunzione e continuità non è neutra, ma incide direttamente sulla qualità della co-produzione, sulla distribuzione del potere decisionale e sulla capacità dei processi collaborativi di generare innovazione sociale. In assenza di un'esplicita riflessione di governance, il rischio è che la coprogettazione venga assorbita entro modelli organizzativi preesistenti, perdendo la propria carica trasformativa.

## Conclusioni

Il consolidamento normativo rappresenta un punto di partenza, non un traguardo. Perché coprogrammazione e coprogettazione possano tradursi in strumenti effettivi di innovazione sociale, occorre un lavoro di traduzione e accompagnamento che nessuna norma, da sola, può garantire. È in questo spazio che si colloca il ruolo specifico del *progettista sociale*: non solo interprete tecnico delle disposizioni legislative, ma soggetto capace di connettere i vincoli istituzionali con le istanze provenienti dai territori e dagli ETS.

Il progettista sociale dovrebbe essere in grado di tradurre linguaggi burocratici in procedure comprensibili e praticabili, costruire condizioni di fiducia tra attori diversi e predisporre strumenti di lavoro che rendano la collaborazione realmente operativa.

Il suo ruolo va letto all'interno di un processo di devoluzione del potere, che chiama le istituzioni pubbliche a condividere funzioni decisionali con soggetti collettivi radicati nei territori. La coprogettazione, in questo senso, non si riduce a una tecnica amministrativa, ma si configura come un meccanismo di redistribuzione del potere decisionale che riduce la distanza tra centri istituzionali e comunità locali. In questo quadro, il progettista sociale dovrebbe agire come garante di un equilibrio: accompagnare la PA nell'apertura alla pluralità degli attori e supportare gli ETS nel rafforzare il loro ruolo di co-protagonisti, capaci di assumere nuove responsabilità condivise. In tal modo, egli non si limita a facilitare la partecipazione, ma agisce come co-autore del cambiamento, mettendo al centro la dimensione relazionale e la capacità di integrare competenze, risorse e visioni differenti.

Per quanto riguarda invece gli attori coinvolti, sia PA che ETS nella concreta messa in opera degli istituti cooperativi giocano parte rilevante della propria futura credibilità e legittimazione comunitaria. Il TS si trova di fronte all'opportunità storica di giocare fino in fondo la propria missione sociale, tutta di tipo rammendizio e ricompositivo, scegliendo se collocarsi con coerenza e rigore come mediatore e luogo di scambio osmotico tra istanze e risposte sociali in tutti i settori riconosciuti come afferenti all'interesse generale, o se mantenere viceversa una postura più conservativa, relegandosi al ruolo peraltro sempre più residuale di fornitore di servizi pubblici in convenzione. La PA d'altro canto dalla co-produzione inquadrata dagli istituti di cui all'art. 55 CTS riceve la più corposa spinta all'innovazione, alla sburocratizzazione e alla rilegittimazione sociale, e può trarre concreti spunti di ridefinizione dei propri modelli di funzionamento e gestione. Occorre intraprendere esperienze di coprogrammazione e coprogettazione, dall'una e l'altra parte, con vero spirito pionieristico, riconoscendo il disimpegno civico e la sfiducia istituzionale come dimensioni critiche della fase attuale e sperimentando pratiche innovative orientate a riattivare prospettive trasformative. Solo attraverso esperienze di coprogettazione autentiche, metodologicamente fondate ed efficaci nei risultati, sarà possibile alimentare nuova fiducia nei rapporti sociali e nell'impegno condiviso, contribuendo a invertire la spirale di disaffezione che caratterizza l'attuale rapporto tra cittadini e istituzioni. Il successo di questa sfida non riguarda solo il futuro del welfare, ma la qualità stessa della democrazia e della convivenza civile nel nostro paese.

Da questa posizione emerge anche una proposta: ipotizzare l'istituzione di una *funzione intermedia indipendente*, capace di accompagnare i percorsi di

coprogettazione e coprogrammazione garantendo imparzialità, trasparenza e continuità. Tale funzione, riconosciuta e legittimata dalla comunità, dotata di un mandato forte, radicata nel territorio e indipendente da condizionamenti politici o personali, dovrebbe essere composta da rappresentanti della PA e del TS, operare secondo principi democratici e trasparenti e avvalersi di facilitatori esterni e indipendenti. Questi, equidistanti dagli interessi in campo, avrebbero una funzione non solo tecnica ma di garanzia, utile a vigilare sull'autenticità della collaborazione e a prevenire il ritorno di quelle dinamiche di potere che la coprogettazione intende superare.

Un simile organismo assumerebbe particolare rilievo nelle situazioni (la maggioranza) in cui coprogettazione e affidamento coincidono. In questi casi, infatti, la sua funzione di garanzia diventa decisiva per assicurare che il confronto resti autentico, aperto e realmente orientato ai bisogni delle comunità. Il soggetto intermedio indipendente può così prevenire derive opportunistiche, in cui gli attori tendono ad adattarsi alle aspettative del finanziatore piuttosto che contribuire con convinzione a soluzioni condivise, e al tempo stesso riequilibrare le asimmetrie di potere che la PA potrebbe esercitare attraverso la leva economica.

In questa prospettiva, tale funzione è anche e soprattutto un presidio comunitario, indispensabile per trasformare coprogettazione e coprogrammazione da semplici strumenti normativi a veri motori di cambiamento sociale e democratico.

## Bibliografia


Becchetti L, Bobbio E., Raffaele L., Semplici L. (2022), Teoria e strumenti per un'amministrazione condivisa efficiente, innovativa e generativa, *Impresa Sociale*, n.3, pp.7-21

Bottino G. (2020), La burocrazia difensiva e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici, *Analisi Giuridica dell'Economia*, n.1, pp.117-146

Bussi F. (1997), GOPP: una metodologia strutturata di programmazione concertata, *Osservatorio ISFOL*, XIX, n.5, pp.11-29

Commission of the European Communities - Directorate-General for Development, Evaluation Unit (1993), *Project cycle management: Integrated approach and logical framework*, Brussels, Office for Official Publications of the European Communities

De Ambrogio U., Marocchi G. (2023), *Coprogrammare e co-progettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Roma, Carocci

Eco U. (1997), *Kant e l'Ornitorinco*, Milano, Bompiani

Engen M., Fransson M., Quist J., Skålén P. (2021), Continuing the development of the public service logic: A study of value co-destruction in public services, *Public Management Review*, 23, n.6, pp.886-905

Fazzi L. (2021), Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale, *Impresa Sociale,* n.3, pp.30-38

Finazzi Agrò A. (2025), *Il Principio Generativo tra eccedenza, interiorità e speranza*, Quaderni Genialis, n.3 <https://generativitasociale.it/QG3.html#1>

Formez (2002), *Project Cycle Management: Manuale per la formazione*, Strumenti n.4, Roma, Formez e Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica

Garroni E. (1992), *Estetica. Uno sguardo-attraverso*, Milano, Garzanti

Giaccardi C., Magatti M. (2014), *Generativi di tutto il mondo, unitevi! Manifesto per la società dei liberi*, Milano, Feltrinelli

Guarna A.R., Maino F. (2023), Coprogettazione e coprogrammazione tra teoria e prassi, in Maino F. (a cura di) (2023), *Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare. Sesto Rapporto sul secondo welfare*, Milano, Percorsi di secondo welfare, pp.36-78

Howlett M., Ramesh M. (2017), *The achilles heels of collaboration: Overcoming critical capacity deficits in collaborative governance arrangements?*, presentato in occasione del NUS - FPZG UNESCO Chair Workshop on The Governance of Collaboration: Co-Production, Contracting, Commissioning and Certification, Dubrovnik, Croazia

Kant I. (1970), *Critica della facoltà di giudizio* (E. Garroni, Trad.), Roma-Bari, Laterza (ed. orig. 1790)

Kingdon J.F. (2011), *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston, Little Brown

Leone XIV (2025), *Esortazione Apostolica Dilexi Te*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana

Loeffler E., Bovaird T. (2019), Co-commissioning of public services and outcomes in the UK: Bringing co-production into the strategic commissioning cycle, *Public Money and Management*, 39, n.4, pp.241-252

Maino F. (2023), Coprogettazione e coprogrammazione: agire insieme per un welfare in cambiamento, *Quaderni di Economia Sociale*, n.2, pp.17-22
Marocchi G. (2025), Gli aspetti economici della coprogettazione, *www.rivistaimpresasociale.it*, 7 ottobre
Osborne S.P., Strokosch K. (2013), It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives, *British Journal of Management*, 24, S1, pp.S31-S47
Pareyson L. (2002), *Estetica. Teoria della formatività*, Milano, Bompiani (1° ed. 1988)
Pollitt C., Hupe P. (2011), Talking about government: The role of magic concepts, *Public Management Review*, 13, n.5, pp.641-658
Sorrentino M., Sicilia M., Howlett M. (2018), Understanding co-production as a new public governance tool, *Policy and Society*, 37, n.3, pp.277-293
Weiss C. (1995), *New approaches to evaluating comprehensive community initiatives*, Washington DC, The Aspen Institute

**Jamil Kamil Amirian**
jamil@amirian.eu
Presidente e formatore presso l'Associazione italiana progettisti sociali (APIS). Come progettista ed esperto di politiche sociali e welfare territoriale svolge da circa 30 anni attività di consulenza, ricerca, formazione e progettazione per ETS e Pubbliche amministrazioni, con particolare attenzione ai processi collaborativi di coprogrammazione e coprogettazione e alla governance partecipata dei servizi. È autore del volume *La progettazione sociale. Esperienze e riflessioni* (Franco Angeli, 2012), sulla metodologia della progettazione sociale e la sostenibilità degli interventi.

**Francesco Capone**
fcapone68@gmail.com
Laureato in Economia con tesi sulla gestione dei volontari nel non profit, si è poi formato alla scuola di C. Borgomeo e G. De Rita. Membro del Board di Associazione italiana progettisti sociali (APIS), si occupa da oltre 20 anni di sviluppo locale, creazione e sviluppo di impresa, progettazione sociale e valorizzazione a fini sociali di beni e aziende confiscate alle mafie. Fra le pubblicazioni si segnalano: *La Politica Educata* (Rubbettino, 2021); *Il Terzo Settore nel Sud d'Italia (*Edizioni Gruppo Abele, 2000); La progettazione sociale e la sfida dell'Intelligenza artificiale, *Sinappsi*, n.2, 2025.

**Antonio Finazzi Agrò**
a.finazziagro@gmail.com
Laureato in Filosofia e specializzato in Progettazione sociale, è Vicepresidente e formatore presso l'Associazione italiana progettisti sociali (APIS), per cui ha collaborato alla Norma UNI 11746:2019 (progettista sociale), nonché Presidente de La Nuova Arca Soc. Coop. Soc. Si occupa da 25 anni di social project management in Italia e all'estero. Fra le sue pubblicazioni: *La crisi del lavoro sociale, tra fine della narrazione sussidiaria e working poor*, (Welforum.it, 2024); Il Principio Generativo tra eccedenza, interiorità e speranza, *Quaderni Genialis*, n.3, 2025; La progettazione sociale e la sfida dell'Intelligenza artificiale, *Sinappsi*, n.2, 2025.

# Amministrazione condivisa e valutazione di impatto sociale

## Percorsi, strumenti e prospettive

Sabina Polidori
INAPP

Il contributo esplora il rapporto tra amministrazione condivisa e Valutazione di impatto sociale (VIS) come componente strutturale dei processi collaborativi delineati dall'art. 55 del Codice del Terzo settore. La ricostruzione del quadro teorico, normativo e di *soft law* mette in evidenza come co-programmazione e co-progettazione si configurino quali dispositivi relazionali capaci di generare apprendimento istituzionale, rafforzare la qualità dell'azione pubblica e orientare la produzione di valore sociale. La VIS è interpretata come pratica riflessiva e generativa che accompagna l'intero ciclo procedimentale – ex ante, in itinere ed ex post – contribuendo alla costruzione di linguaggi condivisi, alla trasparenza decisionale e alla corresponsabilità tra amministrazioni, enti del Terzo settore e comunità. L'esame comparativo delle normative regionali e provinciali adottate tra il 2020 e il 2025 evidenzia convergenze, divergenze e traiettorie istituzionali differenziate nell'integrazione della VIS nei procedimenti collaborativi.

**Shared Administration and Social Impact Assessment. Pathways, Tools, and Perspectives**

*The essay explores the relationship between collaborative public administration and Social impact assessment (SIA) as a structural component of the collaborative processes outlined in Article 55 of the Italian Third sector Code. The reconstruction of the theoretical, regulatory and softlaw framework highlights how co-programming and co-design operate as relational devices capable of strengthening the quality of public action and orienting the production of social value. SIA is interpreted as a reflective and generative practice that accompanies the entire procedural cycle – ex ante, midcourse and ex post – contributing to the construction of shared languages, decisionmaking transparency and coresponsibility among public administrations, Third sector organizations and communities. The comparative examination of regional and provincial regulations adopted between 2020 and 2025 reveals convergences, divergences and differentiated institutional trajectories in the integration of SIA within collaborative procedures.*

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-6

**Citazione**
Polidori S. (2026), Amministrazione condivisa e valutazione di impatto sociale. Percorsi, strumenti e prospettive, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.83-101

**Parole chiave**
Amministrazione condivisa
Apprendimento istituzionale
Valutazione di impatto sociale

**Keywords**
*Collaborative public administration*
*Institutional learning*
*Social impact assessment*

### Introduzione

Nel quadro attuale delle politiche pubbliche orientate alla partecipazione e alla generatività sociale, la quadriate amministrazione condivisa, interesse generale, attività di interesse generale e VIS – determinata da una logica relazionale e processuale – si configura come una chiave interpretativa e operativa per ripensare la qualità dell'azione

Testo chiuso il 31 dicembre 2025.

pubblica[1]. Questi elementi costituiscono un sistema relazionale capace di generare trasformazioni istituzionali e apprendimento condiviso, in una prospettiva coerente con un approccio che interpreta le istituzioni come costruzioni evolutive e situate. In questa cornice teorica, l'analisi consente di leggere tali dispositivi non come innovazioni tecniche isolate, ma come esiti di processi cumulativi e contestuali di trasformazione istituzionale.

Coerentemente con questo impianto interpretativo, le istituzioni, *in questa chiave,* non sono strutture statiche, bensì costruzioni storiche che si evolvono attraverso traiettorie incrementali, adattamenti e momenti di discontinuità. La co-programmazione e la co-progettazione, così come la VIS, non emergono come strumenti neutri, ma come pratiche situate che sedimentano nel tempo relazioni, norme e significati condivisi.

L'attività di interesse generale, come definita dall'art. 5 del Codice del Terzo settore (D.Lgs. 3 luglio 2017 n. 117 e s.m.i.), si colloca all'interno di questo quadro come l'elemento che conferisce contenuto sostanziale alle pratiche collaborative richiamate in precedenza. Se co-programmazione, co-progettazione e VIS rappresentano le modalità attraverso cui si strutturano le relazioni tra pubblica amministrazione ed Enti del Terzo settore (ETS), è infatti l'attività di interesse generale a determinare *l'oggetto* e la direzione dell'azione condivisa, delineando il campo entro cui tali pratiche assumono effettiva rilevanza pubblica. Essa costituisce il terreno comune su cui si fonda la legittimità dell'intervento pubblico orientato alla co-produzione del valore sociale, traducendo la dimensione relazionale dell'amministrazione condivisa in finalità concrete e riconoscibili. Tuttavia, la formulazione normativa dell'art. 5, pur ampia e inclusiva, rischia di perdere la propria portata trasformativa se adottata in chiave meramente funzionale: senza pratiche effettive di corresponsabilità e senza processi capaci di radicare nel tempo significati e norme condivise, l'attività di interesse generale si riduce a un elenco astratto, non sostenuto da reali dinamiche generative.

È proprio all'interno di questo quadro evolutivo che l'amministrazione condivisa – concetto introdotto da Gregorio Arena (1997) e rilanciato da esperienze territoriali e riflessioni multidisciplinari (Boschetti 2024; Maino 2023) – rappresenta il dispositivo che consente di attivare forme di co-programmazione e co-progettazione basate sulla fiducia istituzionale e sulla reciprocità. La natura non negoziale dei procedimenti collaborativi è stata chiarita dalla sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale[2], che ha riconosciuto la legittimità degli strumenti di co-programmazione[3] e co-progettazione quali forme di collaborazione fondate su finalità condivise e non su logiche competitive. La Corte ha precisato che la co-progettazione non costituisce una modalità alternativa di affidamento, ma un processo di costruzione congiunta dell'intervento pubblico, inserito nel quadro della sussidiarietà orizzontale. Muovendo da tale impostazione, la Corte ha collocato co-programmazione e co-progettazione all'interno dell'organizzazione delle libertà sociali, richiamando una giurisprudenza che valorizza il pluralismo istituzionale e il ruolo degli attori collettivi nella produzione dell'interesse generale. Su questa linea si inserisce la sentenza n. 185/2018[4], che – intervenendo sul Codice del Terzo settore – ha ribadito la necessità di garantire una leale collaborazione tra Stato e Regioni e di riconoscere agli ETS una funzione attiva nella costruzione del welfare di comunità. Già

1 L'interesse generale costituisce il principio guida dell'azione pubblica: esprime la finalità collettiva verso cui dovrebbero convergere istituzioni e società civile, orientando le scelte nella direzione della coesione sociale, della tutela dei diritti, dell'inclusione e del benessere diffuso. Si tratta di un concetto ampio e valoriale, che fornisce il quadro di senso entro cui trovano legittimità le politiche pubbliche, le iniziative della cittadinanza attiva e delle organizzazioni della società civile.
Le attività di interesse generale, invece, rappresentano la traduzione operativa di quel principio. Sono le azioni concrete attraverso cui l'interesse generale prende forma nella realtà amministrativa e sociale. Il Codice del Terzo settore (art. 5 del D.Lgs. 3 luglio 2017 n. 117 e s.m.i.) ne fornisce un elenco articolato – dall'assistenza alla tutela ambientale, dall'educazione alla promozione culturale – delineando il perimetro entro cui si sviluppano gli interventi rivolti alla collettività. Il rapporto tra principio e attività si colloca al cuore dell'amministrazione condivisa: l'interesse generale definisce la finalità comune, mentre le attività di interesse generale costituiscono gli strumenti attraverso cui tale finalità può essere perseguita in modo coordinato da pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Questa relazione dà forma a una collaborazione non limitata all'erogazione di servizi, ma orientata alla costruzione congiunta di risposte ai bisogni collettivi. Ne deriva una logica generativa, fondata sulla convergenza degli intenti, sull'integrazione delle competenze e sulla valorizzazione delle risorse diffuse presenti nei territori.

2 Corte cost. 20 maggio 2020 n.131.

3 La Corte sottolinea altresì che tali procedimenti sono riservati agli ETS e che le Regioni possono disciplinarne le modalità attuative senza invadere la competenza legislativa statale, purché nel rispetto del perimetro tracciato dal Codice del Terzo settore. Pur richiamando entrambe le fasi, la sentenza approfondisce in modo prevalente la co-progettazione, limitandosi a confermare la legittimità della co-programmazione senza entrare nel dettaglio dei suoi contenuti o del suo funzionamento.

4 Corte cost. 25 settembre 2018 n. 185.

la sentenza n. 300/2003[5] aveva qualificato i soggetti privati operanti nell'utilità sociale come espressione delle libertà sociali, pur in assenza di funzioni pubbliche in senso stretto, rafforzando così l'idea di un modello istituzionale aperto e policentrico. Questo orientamento trova ulteriore conferma nella sentenza n. 309/2013[6], che attribuisce alle "forme di solidarietà", intese come pratiche di reciprocità, un ruolo tra i valori fondanti dell'ordinamento. Ne deriva che la partecipazione degli ETS ai procedimenti collaborativi non può essere considerata un elemento accessorio, ma costituisce una componente strutturale di un assetto democratico e pluralista, nel quale la collaborazione civica assume una funzione ordinante del procedimento amministrativo.

La lettura proposta interpreta l'art. 55 del Codice del Terzo settore come un paradigma di amministrazione relazionale, fondato sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e civiche, nel quale la co-programmazione non si configura come fase preliminare o mera consultazione informale, ma come luogo istituzionale in cui si esercita una forma di democrazia collaborativa e co-compartecipativa, basata sulla legittimazione reciproca e sulla responsabilità condivisa.

Tuttavia, la prassi amministrativa mostra come permangano incertezze applicative nella distinzione tra co-programmazione, co-progettazione e affidamento[7]. Tali difficoltà derivano spesso da un approccio ancora prevalentemente formalistico e da assetti organizzativi non sempre pienamente orientati alla logica della corresponsabilità, con il rischio di ridurre gli istituti collaborativi a varianti procedurali dei modelli tradizionali.

Il rischio è quello di una formalizzazione priva di sostanza, in cui gli strumenti partecipativi vengono svuotati della loro dimensione generativa e ridotti a mere procedure di selezione. A ciò si aggiunge una discontinuità tra quadro normativo e pratiche esperienziali territoriali, con applicazioni disomogenee del Codice del Terzo settore e una scarsa attivazione della co-programmazione, che rimane – insieme all'accreditamento – il segmento più fragile e meno praticato[8], una tendenza che rispecchia l'eterogeneità dei contesti amministrativi e le differenze strutturali tra territori.

Ogni contesto istituzionale, infatti, porta con sé una propria storia e un percorso specifico di sviluppo, che influisce sulle modalità di recepimento e di attuazione delle innovazioni normative. Considerando questo quadro interpretativo, l'istituzionalismo storico (Pierson 2004) consente di comprendere come tali differenze derivino da sedimentazioni culturali e da dinamiche di *path dependency*, generando esiti territoriali diversificati e resistenze al cambiamento. In definitiva, ogni territorio possiede una propria tradizione di amministrazione condivisa, che ne orienta le pratiche e ne condiziona la capacità di valorizzare pienamente gli strumenti collaborativi introdotti dal Codice.

Queste dinamiche si intrecciano con le richieste avanzate nell'ambito delle politiche pubbliche nazionali, che sottolineano la necessità di una cornice ampia di riferimento. Solo un quadro nazionale condiviso può consentire ai territori – ciascuno con la propria storia di amministrazione condivisa – di riconoscersi in un orizzonte comune, pur mantenendo le specificità che derivano dai rispettivi percorsi istituzionali e culturali.

In questo quadro, la VIS può configurarsi come una leva trasformativa, in grado di promuovere trasparenza, apprendimento e corresponsabilità nei processi territoriali di amministrazione condivisa. Lungi dal limitarsi a un adempimento di tipo valutativo o a uno strumento di rendicontazione (come spesso viene recepito), essa si presenta come un dispositivo generativo che contribuisce a orientare l'evoluzione delle pratiche, esperienze istituzionali, sostenendo processi riflessivi e condivisi tra amministrazioni, ETS e comunità. Alla luce di ciò, la VIS rafforza la dimensione relazionale dell'amministrazione condivisa, favorendo l'emersione di significati comuni, l'allineamento degli obiettivi e la costruzione di un linguaggio operativo che rende più solido e consapevole il processo co-compartecipativo.

La VIS, se integrata nei percorsi di co-programmazione e co-progettazione, può favorire la costruzione di un linguaggio condiviso dell'impatto,

5 Corte cost. 24 settembre 2003 n. 300.

6 Corte cost. 10 dicembre 2013 n. 309.

7 Sulle persistenti confusioni applicative tra co-programmazione, co-progettazione e affidamento, nonché sui rischi di una lettura formalistica degli istituti collaborativi, si vedano: Cons. Stato, sez. V, 22 maggio 2024 n. 4540, che evidenzia un utilizzo improprio della co-progettazione e l'applicazione di criteri tipici dell'affidamento, con conseguente distorsione dell'istituto; inoltre, Crismani (2024), che documenta prassi disomogenee, resistenze culturali e riduzioni procedurali che svuotano gli strumenti collaborativi della loro portata trasformativa, e Fazzi (2023), che denuncia la tendenza a trasformare la co-progettazione in una procedura selettiva priva della sua dimensione generativa e relazionale.

8 La Fondazione Terzjus, nel Quaderno presentato nel 2025 (Boschetti), evidenzia come l'applicazione degli artt. 55-57 del Codice del Terzo settore rimanga disomogenea e segnata da resistenze culturali, con una scarsa attivazione della co-programmazione e un uso ancora incerto delle procedure collaborative, spesso ridotte a formalità prive di reale condivisione decisionale.

***Box 1. Inquadramento metodologico***

***Domande guida.*** Qual è la configurazione territoriale degli istituti di amministrazione condivisa ex art. 55 CTS – con particolare riferimento al posizionamento della VIS lungo il ciclo procedimentale – nelle otto Regioni/Provincia autonoma considerate (2020-2025)? Quali varianti applicative emergono nei diversi ordinamenti e quali differenze caratterizzano il loro approccio alla governance collaborativa?

*Assunto interpretativo.* La comparazione territoriale è letta alla luce della VIS come pratica riflessiva e generativa: non funzione ex post, ma dispositivo relazionale che accompagna co-programmazione, co-progettazione e (co-)gestione. La VIS è trattata *come leva epistemica* che accompagna il procedimento (ex ante-in itinere-ex post), rafforzando trasparenza e apprendimento istituzionale.

***Valore aggiunto rispetto alla letteratura.*** Il presente lavoro offre un quadro comparativo sistematico (2020-2025) sul posizionamento istituzionale della VIS e dell'amministrazione condivisa nei procedimenti ex art. 55 CTS. Esso colma un vuoto di analisi sistematizzata e comparativa relativo alle otto leggi territoriali, aggiornate al 31 dicembre 2025, fornendo una lettura organica delle differenze e delle convergenze tra Regioni e Provincia autonoma. La letteratura esistente, sia giuridica sia di policy e amministrativa, si è concentrata prevalentemente su profili interpretativi dell'art. 55 CTS, su analisi di singole esperienze locali o su contributi di carattere valutativo e organizzativo. Manca tuttavia una ricostruzione comparativa delle normative regionali e provinciali adottate tra il 2020 e il 2025 e del modo in cui esse integrano la VIS nei procedimenti collaborativi. La presente riflessione colma questo vuoto offrendo una lettura sistematica delle diverse configurazioni istituzionali.

***Impostazione analitica e fonti.*** Approccio documentale qualitativo a orientamento interpretativo e comparativo nella cornice dell'istituzionalismo storico; lettura sistematica e comparazione verticale; analisi di fonti normative statali e territoriali; *soft law* ministeriale.

***Assenza di una sezione empirica strutturata.*** In assenza di una sezione empirica strutturata, il contributo non può formulare valutazioni sull'efficacia delle pratiche attuative né ricostruire la diffusione quantitativa dei procedimenti collaborativi. L'analisi si limita intenzionalmente alle configurazioni istituzionali formalizzate nelle normative territoriali, che costituiscono oggi l'unica base informativa organica e comparabile disponibile.

***Perimetro del contributo.*** Delineare condizioni, divergenze e traiettorie di integrazione della VIS nell'amministrazione condivisa. Nessuna stima di impatti, nessuna attribuzione causale, nessuna generalizzazione sull'implementazione operativa.

***Definizione operativa (pratiche/esperienze).*** Per *pratiche* ed *esperienze* si intendono le configurazioni istituzionali con cui i procedimenti ex art. 55 CTS sono recepiti, articolati e disciplinati nei territori; non casi puntuali né singoli progetti.

rafforzando le alleanze tra attori pubblici e sociali e, al contempo, sostenendo processi di apprendimento istituzionale. In tale perimetro, ne consegue che la valutazione non è un atto tecnico né una funzione ex post, ma un processo relazionale che si colloca all'interno di una visione trasformativa del valore pubblico.

La sua integrazione nei percorsi di co-programmazione e co-progettazione rappresenta una sfida tanto metodologica quanto culturale, che richiede competenze trasversali, pratiche di accompagnamento e una visione condivisa del cambiamento. Tale visione deve essere condivisa, perché le politiche pubbliche, per loro natura, coinvolgono una pluralità di attori, livelli istituzionali e una varietà di bisogni sociali differenti: solo un orizzonte comune consente di garantire coerenza, inclusione e riconoscimento reciproco, valorizzando al tempo stesso le specificità territoriali.

Alla luce degli elementi richiamati, si rendono espliciti gli assunti analitici che orientano il contributo, sintetizzati nel box 1, in cui vengono presentati le domande guida, il valore aggiunto rispetto alla letteratura e il perimetro dell'analisi.

## 1. Amministrazione condivisa e valutazione di impatto sociale nelle policy pubbliche

La VIS e l'amministrazione condivisa stanno progressivamente assumendo un ruolo centrale nell'evoluzione delle politiche pubbliche[9], contribuendo all'emersione di esperienze e orientamenti che, pur non vincolanti in senso stretto, hanno trovato

9 Il riferimento all'evoluzione delle politiche pubbliche va inteso come un processo ancora in divenire. Le trasformazioni richiamate non descrivono un assetto già stabilizzato, ma un percorso aperto, caratterizzato da sperimentazioni, adattamenti, traiettorie ed esperienze differenziate nei diversi contesti territoriali.

formalizzazione in linee guida definite da strumenti di *soft law*.

Le Linee guida – come quelle sulla VIS (MLPS 2019) e sull'art. 55 del Codice del Terzo settore (MLPS 2021) – non impongono obblighi giuridici, ma indirizzano l'azione amministrativa e la progettazione condivisa secondo principi di trasparenza, partecipazione e generatività. In tal senso, la *soft law* si configura come ambiente normativo abilitante, capace di orientare comportamenti, consolidare prassi e favorire l'adozione di linguaggi comuni tra pubblica amministrazione e Terzo settore.

Questa cornice normativa 'morbida' consente di:

- sperimentare forme collaborative senza rigidità procedurali;
- integrare la valutazione come leva riflessiva lungo le diverse fasi dell'amministrazione condivisa, dalla co-programmazione alla co-progettazione, fino alla co-gestione;
- valorizzare la pluralità degli attori e dei significati, evitando standardizzazioni.

In prospettiva, la *soft law* non è una zona grigia, ma uno spazio generativo dove teoria, prassi e relazioni istituzionali possono evolvere in modo situato e coerente con i contesti.

### *Linee guida: valutazione di impatto sociale e amministrazione condivisa*

Le Linee guida sulla VIS (MLPS 2019) danno attuazione all'articolo 7 della legge delega per la Riforma del Terzo settore[10], che affida al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali il compito di vigilare, monitorare e controllare le attività degli ETS. Per svolgere efficacemente questa funzione, è necessario disporre di criteri condivisi per leggere gli effetti prodotti dagli enti: è in tale direzione che le Linee guida definiscono la valutazione di impatto sociale come un processo che integra dimensioni qualitative e quantitative e che consente agli ETS di osservare nel tempo i cambiamenti generati dalle proprie attività sulle comunità di riferimento, in relazione agli obiettivi dichiarati. L'impatto sociale, secondo questa impostazione, non si limita alla misurazione e/o valutazione di risultati o indicatori. Include la comprensione del cambiamento prodotto, non solo per i beneficiari diretti, ma anche per il contesto sociale più ampio: reti di relazione, partecipazione, senso di appartenenza, qualità della vita. In questo senso, la VIS si configura come uno strumento che consente agli ETS di interrogarsi sul significato delle proprie azioni, orientare le strategie e rafforzare il dialogo con gli attori coinvolti.

La dimensione partecipativa è centrale. La VIS non è concepita come un'attività isolata, ma come un percorso condiviso che coinvolge pubbliche amministrazioni, ETS e comunità locali. Questo approccio consente di valorizzare il ruolo degli ETS come attori di innovazione sociale, capaci di contribuire alla costruzione di valore pubblico attraverso processi di apprendimento, trasformazione e corresponsabilità. Alla luce di ciò, la VIS si inserisce nei processi di amministrazione condivisa, rafforzando esperienze di co-programmazione e co-progettazione orientate al bene comune. Può diventare una leva per il cambiamento culturale, attivando circuiti di apprendimento istituzionale e promuovendo una cultura della responsabilità condivisa. È in questo senso che si parla di una *civic route* alla VIS: un percorso trasformativo, partecipativo e orientato all'apprendimento.

Le Linee guida sull'art. 55 del Codice del Terzo settore (MLPS 2021), pur non proponendo una metodologia valutativa, in quanto non indicano criteri, strumenti o modalità operative per integrare la VIS nei procedimenti collaborativi richiamano esplicitamente la VIS in due passaggi chiave. Nel paragrafo 3, dedicato al procedimento di co-progettazione, si precisa che "gli atti del procedimento di co-progettazione […] potrebbero prevedere e disciplinare la valutazione dell'impatto sociale […] generato dall'attività degli ETS", rinviando all'art. 7, comma 3, della legge n. 106/2016 e al DM 23 luglio 2019. A pagina 14, inoltre, la VIS è nuovamente menzionata tra gli elementi che la convenzione dovrebbe disciplinare, insieme alla durata del partenariato, agli impegni reciproci e alla rendicontazione.

Il riferimento alla VIS è normativamente fondato e, al tempo stesso, rimane metodologicamente aperto. Le Linee guida sull'amministrazione condivisa la presentano come componente potenzialmente attivabile del procedimento collaborativo, in coerenza con la logica dell'art. 55 del Codice del Terzo settore, senza tuttavia definirne criteri, strumenti o modalità di integrazione, perché intendono lasciare alle amministrazioni e agli ETS la possibilità di adattarne l'uso ai diversi contesti territoriali e ai differenti oggetti della collaborazione. Questa scelta di apertura metodologica risponde all'esigenza di evitare un modello rigido e uniforme, riconoscendo la varietà delle situazioni in cui i procedimenti collaborativi si sviluppano. In questo modo, la VIS è riconosciuta come parte della corresponsabilità e non come elemento accessorio o meramente tecnico, ma il richiamo riguarda esclusivamente la fase di co-progettazione. Questa impostazione non fornisce un modello applicativo già definito, ma apre la possibilità di valorizzare la VIS come strumento di accompagnamento riflessivo,

10 L. 6 giugno 2016 n. 106.

anziché ridurla a un adempimento formale, lasciando ai territori il compito di declinarne operativamente l'uso. Pur non essendo vincolante, la VIS offre uno spazio interpretativo e operativo in grado di rafforzare la trasformazione delle politiche pubbliche, a condizione che sia integrata lungo tutto il ciclo decisionale e non confinata esclusivamente alla fase ex post. Ronchini (2025) sottolinea come la VIS debba essere considerata una scelta culturale e strategica, una componente generativa e riflessiva del processo decisionale, capace di orientare ETS e pubbliche amministrazioni verso un apprendimento continuo e un impatto sistemico.

In questo senso, la VIS si configura come pratica che accompagna il procedimento amministrativo, accresce la densità relazionale e sostiene la legittimità democratica, generando dialogo, apprendimento e corresponsabilità e promuovendo una governance aperta, inclusiva e orientata al bene comune. Grazie a questo ruolo trasformativo, l'amministrazione condivisa non è più un mero insieme di atti, ma un dispositivo relazionale e riflessivo, in grado di istituire contesto, negoziare significati e produrre apprendimento istituzionale.

In tale direzione, la VIS evolve da funzione valutativa a vera e propria leva epistemica, capace di sostenere la qualità relazionale dei processi e favorirne l'istituzionalizzazione circolare. Il superamento del *diritto scritto* verso il *diritto in azione* rende operativo il continuum tra Codice del Terzo settore e Linee guida, offrendo a Regioni ed enti locali un dispositivo per tradurre principi in pratiche condivise e monitorabili (Gori 2020, 2021).

La richiamata sentenza n. 131/2020 conferma che l'art. 55 Codice del Terzo settore introduce un modello procedimentale attuativo del principio di sussidiarietà, riconoscendo agli ETS un ruolo attivo nella co-programmazione e nella co-progettazione. In questo quadro, la VIS si colloca come elemento della corresponsabilità e non come funzione accessoria. Tuttavia, poiché le Linee guida la richiamano esclusivamente nella fase di co-progettazione, la sua assenza nella fase di analisi dei bisogni e definizione delle priorità può ridurre la capacità strategica complessiva del procedimento collaborativo.

Una prospettiva propositiva consiste nell'anticipare la VIS già nella co-programmazione, non come obbligo formale, ma come strumento orientativo in grado di informare le scelte pubbliche e rafforzare il dialogo tra gli attori. In questa direzione, la VIS si configura come pratica epistemica che accompagna l'intero procedimento, consolidando legittimità democratica, corresponsabilità e trasparenza, assumendo al contempo un valore culturale e strategico quando viene integrata nei processi decisionali (Ronchini 2025).

La riflessione sviluppata trova una sintesi nella tabella 1, che consente di mettere a fuoco la variazione del ruolo della VIS nei diversi paradigmi interpretativi: da funzione accessoria nella prospettiva normativa, a metrica di performance nella logica funzionale-organizzativa, fino a diventare leva di trasparenza e corresponsabilità nella dimensione collaborativa delineata dal richiamato art. 55. La tabella 1 non si limita a descrivere approcci differenti, ma evidenzia la progressiva trasformazione della VIS da strumento tecnico a pratica generativa, coerente con la logica del "diritto in azione".

**Tabella 1. Procedimento amministrativo, amministrazione condivisa e VIS in chiave generativa**

| Lettura del procedimento | Caratteristiche | Ruolo della VIS | Rilettura situata |
|---|---|---|---|
| Normativa (L. n. 241/1990) | Sequenza ordinata di atti finalizzati all'adozione di un provvedimento. Centralità della legalità formale. | Strumento valutativo ex post, spesso accessorio o marginale. | La VIS rischia di essere relegata a un adempimento, senza incidenza trasformativa. |
| Funzionale-organizzativa | Procedura come strumento di efficienza e tracciabilità. Focus su tempi, responsabilità, output. | La VIS può essere integrata come metrica di performance o accountability. | La VIS assume valore se ancorata a logiche di apprendimento organizzativo. |
| Collaborativa (art. 55 CTS) | Procedimento come spazio di co-programmazione e co-progettazione. Centralità della relazione. | La VIS diventa leva di trasparenza, fiducia e corresponsabilità. | La valutazione è parte del processo, non sua appendice: co-valutazione, apprendimento reciproco. |
| Situata e riflessiva | Procedimento come dispositivo relazionale, che istituisce contesto, negozia significati, genera legittimità. | La VIS è forma epistemica del procedimento: rende visibili le trasformazioni, le tensioni, le traiettorie. | La VIS è parte integrante della grammatica dell'amministrazione condivisa: sostiene la qualità relazionale e l'istituzionalizzazione riflessiva. |

Fonte: elaborazione dell'Autrice su fonti normative di riferimento, ottobre 2025

Il quadro teorico e normativo, ulteriormente rappresentato nella tabella 2, mette in luce la dimensione relazionale e trasformativa dell'amministrazione condivisa e della VIS. Essa mostra come i principi del Codice del Terzo settore vengano declinati nei diversi contesti istituzionali e come le Regioni recepiscano e adattino tali istituti, traducendoli in strumenti di collaborazione e pratiche valutative orientate al bene comune.

Muovendo da questa considerazione, il contributo non si limita ad analizzare il quadro normativo e le differenti declinazioni regionali dell'amministrazione condivisa, ma avanza una proposta metodologica volta a integrare la VIS lungo l'intero ciclo dei processi collaborativi — dalla co-programmazione, alla co-progettazione, fino alla co-gestione — in coerenza con la logica fiduciaria e corresponsabile che informa l'art. 55 del Codice del Terzo settore. Affinché la VIS possa adempiere a tale funzione, è necessario disporre di una traduzione operativa capace di rendere osservabili e condivisibili gli effetti generati dalle diverse fasi del procedimento collaborativo. La prospettiva riflessiva che caratterizza la VIS richiede di affiancare alle cornici teoriche un nucleo essenziale di esiti attesi, utile a orientare la co-programmazione, a sostenere lo sviluppo della co-progettazione e a garantire continuità valutativa nella successiva fase di co-gestione.

Su questo sfondo si collocano i due passaggi analitici che seguono. Da un lato, la definizione di un set minimo di outcome e di modalità di *co-assessment* rappresenta il primo tentativo di conferire consistenza concreta alla funzione trasformativa della valutazione, costruendo un lessico comune che permetta di leggere in modo coordinato gli effetti relazionali, istituzionali e sociali prodotti dai percorsi collaborativi. Dall'altro, l'approfondimento dei rapporti tra co-progettazione, co-gestione e co-produzione consente di evidenziare come la qualità del raccordo tra le fasi non sia un aspetto meramente procedurale, ma un vero e proprio criterio discriminante di governance, capace di determinare la natura incrementale o, al contrario, frammentata dei processi di amministrazione condivisa. L'intreccio tra questi due piani — la strutturazione degli esiti valutativi e l'analisi delle forme di governance — costituisce il presupposto per conferire alla VIS una funzione effettivamente generativa, in grado di sostenere la continuità decisionale, la trasparenza e l'apprendimento istituzionale che caratterizzano i percorsi collaborativi più maturi.

### *Set minimo di outcome e strumenti di co-assessment nei percorsi collaborativi*

In una prospettiva – situata e riflessiva della valutazione – la VIS necessita di un ancoraggio operativo che consenta di rendere osservabili i processi di trasformazione attivati dai percorsi collaborativi. L'impatto sociale, inteso come esito generato dall'interdipendenza tra attori diversi, non può essere colto attraverso strumenti meramente tecnici o attraverso dichiarazioni ex post prive di fondamento empirico. Per questo motivo è utile disporre di un set minimo di outcome, concepito non come griglia prescrittiva, ma come lessico condiviso che permetta a pubbliche amministrazioni, ETS e comunità di interpretare in maniera coerente e intelligibile le trasformazioni prodotte (De Benedictis *et al.* 2023). Tale set costituisce un supporto metodologico essenziale già nella fase

**Tabella 2. Quadro teorico: amministrazione condivisa e valutazione di impatto sociale**

| Dimensione | Descrizione/Concetti chiave | Funzione interpretativa |
|---|---|---|
| Istituzionalismo storico | Le istituzioni come costruzioni evolutive, non statiche; trasformazioni incrementali e discontinuità. | Permette di leggere co-programmazione, co-progettazione e VIS come pratiche situate, frutto di processi cumulativi e relazionali. |
| Amministrazione condivisa | Dispositivo fiduciario e relazionale, fondato sulla collaborazione e sulla reciprocità. | Trasforma il rapporto PA-ETS da logica competitiva a collaborazione generativa, rafforzando libertà sociali e democrazia collaborativa. |
| Interesse generale e attività di interesse generale | Principio guida (bene comune, coesione sociale, qualità della vita) e azioni concrete definite dall'art. 5 CTS. | Genera legittimità e coesione sociale, traducendo valori in pratiche operative condivise. |
| Valutazione di impatto sociale (VIS) | Non solo misurazione ex post, ma leva riflessiva e generativa. | Strumento epistemico che rafforza trasparenza, corresponsabilità e apprendimento istituzionale; parte integrante della grammatica dell'amministrazione condivisa. |

Fonte: elaborazione dell'Autrice su fonte normativa di riferimento, ottobre 2025

di co-programmazione, può essere affinato nella co-progettazione e diventa particolarmente rileva nte nella cogestione, quando le scelte attuative devono essere lette alla luce delle finalità collaborative che le hanno generate.

Il primo ambito riguarda la qualità relazionale sviluppata lungo il processo. La fiducia reciproca, la trasparenza delle decisioni, la continuità del dialogo e la capacità di cooperare in un orizzonte di corresponsabilità rappresentano esiti cruciali dell'amministrazione condivisa. Strumenti leggeri, come momenti periodici di confronto, scale condivise di fiducia o analisi dei verbali e dei diari riflessivi, permettono di cogliere la dimensione processuale e trasformativa delle relazioni interistituzionali.

Il secondo ambito concerne la capacità istituzionale e organizzativa maturata nei sistemi locali. La valutazione deve osservare non soltanto i risultati, ma anche l'apprendimento generato: l'acquisizione di competenze nuove, l'emergere di modalità più articolate di lettura dei bisogni, l'evoluzione delle pratiche amministrative e l'efficacia del coordinamento interno ai partenariati. Autovalutazioni pre-post, indicatori di semplificazione procedurale e mappature delle innovazioni introdotte consentono di rendere espliciti tali processi di apprendimento.

Il terzo ambito riguarda l'inclusività dei percorsi. L'amministrazione condivisa mantiene il proprio carattere se riesce a coinvolgere soggetti tradizionalmente marginalizzati o poco rappresentati. L'attenzione è quindi rivolta all'ampliamento dei beneficiari, alla riduzione delle barriere di accesso e alla capacità delle collaborazioni di incidere sui divari territoriali e sociali. Dati amministrativi disaggregati, rilevazioni sulla composizione dei tavoli e interviste mirate permettono di valutare tale dimensione.

Il quarto ambito riguarda l'impatto sociale generato nei contesti di vita. L'impatto non deve essere letto soltanto in termini quantitativi, ma come trasformazione percepita della qualità della vita, come riattivazione di reti comunitarie e come emersione di nuove opportunità sociali e culturali. Questionari agli utenti, metodi narrativi come il Most Significant Change[11] e indicatori co-definiti con i soggetti coinvolti offrono strumenti adeguati per cogliere tali esiti.

Il quinto ambito riguarda la sostenibilità e la continuità delle innovazioni collaborative. La durata delle partnership, la stabilizzazione dei servizi, la capacità di attrarre risorse e la possibilità di replicare o scalare gli interventi rappresentano indicatori cruciali. Analisi longitudinali e verifiche di sostenibilità organizzativa permettono di collegare la VIS ai processi di programmazione pluriennale (tabella 3).

L'adozione di un set minimo di outcome non introduce rigidità, ma permette di attivare pratiche di covalutazione fondate sulla concertazione degli obiettivi, sulla riflessività delle interpretazioni e sulla restituzione dei risultati all'interno del ciclo decisionale. In tale visone, la valutazione assume una funzione generativa: mantiene un nucleo comune, pur adattandosi ai contesti territoriali, e sostiene processi di apprendimento che rendono la VIS parte integrante dell'evoluzione dell'amministrazione condivisa. Essa diventa così una grammatica condivisa che consente di comprendere gli esiti, le tensioni e le traiettorie dei percorsi collaborativi, rafforzandone la coerenza istituzionale e la capacità trasformativa.

### *Co-progettazione, co-gestione e co-produzione: la governance come criterio discriminante*

Il nodo co-progettazione–co-gestione rappresenta il punto critico per comprendere la qualità della collaborazione tra pubblica amministrazione (PA) ed ETS all'interno dei processi di amministrazione condivisa. La normativa vigente, in particolare l'art. 55 del Codice del Terzo settore e il D.M. n. 72/2021, disciplina in maniera chiara la co-programmazione e la co-progettazione, ma non menziona esplicitamente la co-gestione. Tuttavia, una lettura sistemica dei principi di sussidiarietà, responsabilità condivisa e non concorrenzialità del procedimento consente di sostenere che la gestione non possa limitarsi a mera esecuzione tecnica: per garantire continuità decisionale, corresponsabilità e co-apprendimento reciproco, essa deve essere interpretata come co-gestione, ossia una fase integrata in cui gli ETS partecipano attivamente non solo all'attuazione, ma anche al monitoraggio e all'adattamento degli interventi.

Sulla base di questa interpretazione, è possibile

11 La tecnica del Most Significant Change (MSC), sviluppata originariamente da Davies e Dart (2005), rappresenta uno dei metodi partecipativi per la valutazione qualitativa del cambiamento nei programmi complessi. La sua logica si fonda sulla raccolta e selezione deliberativa di storie di cambiamento considerate "più significative" da diversi gruppi di stakeholder, creando un processo circolare di riflessione, accountability e apprendimento istituzionale. Proprio questa natura dialogica e riflessiva rende il MSC particolarmente affine ai principi italiani dell'amministrazione condivisa, che valorizzano la partecipazione attiva di cittadini e ETS nella definizione e valutazione dei risultati (cfr. MLPS 2021). Allo stesso tempo, il MSC può costituire una leva metodologica utile per la VIS, soprattutto nei contesti in cui l'impatto non è facilmente quantificabile e occorre dare spazio a forme di evidenza qualitativa capaci di cogliere cambiamenti relazionali, capacitativi e comunitari. La triangolazione tra MSC, VIS e amministrazione condivisa consente di evidenziare come gli esiti di un intervento emergano non solo da indicatori misurabili, ma anche dai significati attribuiti dagli attori coinvolti ai percorsi di trasformazione attivati nei territori.

**Tabella 3. Set minimo di outcome e indicatori essenziali per il co-assessment nei percorsi di amministrazione condivisa**

| Dimensione analitica | Che cosa rileva | Indicatori minimi |
|---|---|---|
| 1. Qualità relazionale | Fiducia, trasparenza, dialogo, corresponsabilità, alleanze tra PA-ETS-comunità | • Fiducia reciproca<br>• Chiarezza e continuità del dialogo<br>• Trasparenza<br>• Qualità e stabilità delle alleanze |
| 2. Capacità istituzionale | Apprendimento, innovazione amministrativa, cambiamenti organizzativi | • Competenze acquisite<br>• Innovazioni procedurali<br>• Migliore lettura dei bisogni<br>• Evidenze di cambiamenti organizzativi |
| 3. Inclusività | Coinvolgimento di soggetti marginalizzati e ampliamento della partecipazione | •Diversità dei partecipanti<br>• Nuovi attori coinvolti<br>• Riduzione barriere di accesso |
| 4. Impatto nei contesti di vita | Trasformazioni percepite dalla comunità, trasformazioni comunitarie | • Qualità della vita percepita<br>• Reti riattivate<br>• Nuove opportunità sociali/culturali<br>• Evidenze di trasformazioni comunitarie |
| 5. Sostenibilità | Durata e stabilità delle innovazioni collaborative | • Stabilizzazione servizi<br>• Continuità partnership/alleanze<br>• Capacità attrarre risorse |

Fonte: elaborazione dell'Autrice, ottobre 2025

delineare due scenari interpretativi giuridico-amministrativi distinti:

1. Disgiunzione funzionale: la separazione tra co-progettazione e co-gestione è strumentale e organizzativamente motivata, ma entrambe le fasi restano inserite in un quadro di governance collaborativa.
   In questo scenario:
- la PA e gli ETS condividono responsabilità e ruoli lungo tutto il ciclo dell'intervento;
- sono attivati tavoli congiunti, dispositivi permanenti di coordinamento e momenti strutturati di apprendimento reciproco;
- la VIS, se prevista, agisce ex ante, in itinere ed ex post, collegando progettazione e gestione e sostenendo decisioni adattive e trasparenza;
- la co-produzione mantiene la sua natura incrementale e trasformativa, rafforzando efficacia, efficienza e legittimazione sociale.

2. Disgiunzione indebolente: la gestione viene affidata a strumenti esterni al Titolo VII Codice del Terzo settore[12] (contratti di servizio, disciplinari privatistici, procedure concorrenziali), senza strumenti di governance condivisa e con VIS limitata a controllo ex post.
   In questo scenario:
- responsabilità e decisioni rimangono centralizzate nell'amministrazione;
- gli ETS hanno un ruolo prevalentemente esecutivo e la partecipazione è marginale;
- la continuità tra progettazione e gestione viene interrotta, riducendo la capacità di apprendimento e adattamento;
- la co-produzione si riduce a contributo episodico, indebolendo la natura trasformativa del procedimento collaborativo.

Le implicazioni di governance derivanti da questi scenari sono immediate: nel primo caso, la governance assume forme cooperative e integrate, con responsabilità distribuite, trasparenza, momenti strutturati di apprendimento e strumenti di valutazione civica che sostengono la continuità tra progettazione e gestione. Nel secondo caso, la governance diventa verticale e centralizzata; la separazione tra fasi frammenta il processo decisionale e limita la responsabilità condivisa, compromettendo la co-produzione e riducendo la capacità dell'intervento di generare valore pubblico durevole.

Considerando quanto esposto, il nodo co-progettazione–co-gestione non può essere affrontato come semplice distinzione formale o cronologica delle fasi, poiché proprio le implicazioni di governance appena richiamate mostrano come la qualità del raccordo tra progettazione e gestione determini l'impianto complessivo del procedimento collaborativo. La co-gestione si configura quindi come elemento strutturale, funzionale alla continuità, alla responsabilità condivisa e all'apprendimento lungo

12 Titolo VII del Codice del Terzo settore – Rapporti con gli enti del Terzo settore.

**Tabella 4. Co-progettazione e co-gestione: criteri distintivi dei modelli di governance**

| Dimensione analizzata | Disgiunzione funzionale (governance collaborativa) | Disgiunzione indebolente (governance centralizzata) |
|---|---|---|
| Rapporto tra fasi | Co-progettazione e gestione distinte ma integrate; continuità sostanziale del processo. | Separazione rigida tra progettazione e gestione; discontinuità procedurale. |
| Ruolo della PA | Responsabilità condivisa e coordinamento partecipato. | Centralizzazione delle decisioni e controllo gerarchico. |
| Ruolo degli ETS | Partecipazione attiva anche in monitoraggio e adattamento; funzione co-decisoria. | Ruolo prevalentemente esecutivo; limitata influenza sulle scelte gestionali. |
| Strumenti di coordinamento | Tavoli congiunti, dispositivi permanenti, sedi stabili di apprendimento reciproco. | Assenza di sedi condivise; gestione tramite atti unilaterali o strumenti esterni al Titolo VII CTS. |
| Configurazione della VIS | VIS integrata nel ciclo (ex ante, in itinere, ex post); supporto alle decisioni adattive. | VIS limitata al controllo ex post o assente; funzione meramente rendicontativa. |
| Qualità della governance | Cooperativa, trasparente, orientata all'apprendimento e alla fiducia. | Verticale, frammentata, poco permeabile alla partecipazione degli ETS. |
| Effetti sulla co-produzione | Co-produzione rafforzata, incrementale e trasformativa. | Co-produzione indebolita, episodica e priva di continuità. |
| Valore pubblico generato | Incremento dell'efficacia, legittimazione sociale e apprendimento istituzionale. | Riduzione dell'impatto e limitata capacità generativa del procedimento. |
| Coerenza con l'art. 55 CTS | Elevata: il procedimento mantiene natura collaborativa. | Bassa: il procedimento si avvicina a forme esecutive tradizionali. |
| Esito complessivo del modello | Rafforzamento dell'amministrazione condivisa come processo incrementale. | Rischio di regressione verso logiche prestazionali e non collaborative. |

Fonte: elaborazione dell'Autrice, ottobre 2025

tutto il ciclo dell'azione pubblica. La VIS rappresenta il fattore discriminante che consente di distinguere tra disgiunzione funzionale e indebolente, collegando progettazione e gestione e assicurando che la co-produzione mantenga il suo carattere incrementale, partecipativo e trasformativo.

La co-gestione, pur non essendo espressamente prevista dalle norme, emerge quindi come esito coerente dell'impianto collaborativo delineato dall'art. 55 del Codice del Terzo settore, proprio perché la logica del procedimento richiede continuità e dialogo tra le fasi, in coerenza con i principi di sussidiarietà orizzontale e responsabilità condivisa. La sua presenza o assenza diventa il discriminante per comprendere se l'amministrazione condivisa si configuri come processo incrementale e partecipato oppure come sequenza frammentata di adempimenti. In questo quadro, il ruolo della VIS diventa decisivo per dare continuità al ciclo decisionale e per evitare che la gestione scivoli verso forme esecutive non coerenti con la progettazione condivisa, poiché quando struttura il ciclo valutativo e alimenta sedi stabili di confronto, la continuità progettazione-gestione tende a consolidarsi; quando è ridotta a controllo ex post, il processo collaborativo si indebolisce e la partecipazione degli ETS si riduce a funzione meramente esecutiva (tabella 4).

## 2. Territori e policy in cammino: amministrazione condivisa e valutazione di impatto sociale

L'adozione del Codice del Terzo settore ha avviato un processo di progressiva traduzione territoriale degli istituti dell'amministrazione condivisa, che tra il 2020 e il 2025 ha coinvolto sette Regioni e la Provincia autonoma di Bolzano. Le otto normative approvate in questo arco temporale mostrano un recepimento marcatamente asimmetrico, nel quale il principio di sussidiarietà orizzontale – sancito dall'art. 118, comma 4, della Costituzione – viene declinato attraverso modelli regolativi differenti, tanto nella formalizzazione degli strumenti collaborativi (co-programmazione, co-progettazione, accreditamento), quanto nell'integrazione della VIS come dispositivo di apprendimento e di accountability pubblica. Tale quadro mette in luce un'evoluzione normativa in divenire, nella quale la diversità degli approcci riflette sia le specificità territoriali sia il diverso grado di consolidamento

delle pratiche di collaborazione tra amministrazioni ed ETS, confermando come l'amministrazione condivisa sia divenuta un ambito di sperimentazione istituzionale particolarmente dinamico.

In tale quadro, l'analisi comparativa delle otto normative consente di osservare come gli istituti dell'amministrazione condivisa e la VIS trovino collocazione all'interno di architetture regolative eterogenee. Le discipline territoriali non si dispongono secondo un modello uniforme: variano per ampiezza, articolazione interna e modalità di integrazione della dimensione valutativa, riflettendo storie istituzionali, repertori amministrativi e capacità organizzative stratificate nel tempo. Tale varietà è coerente con l'ottica dell'istituzionalismo storico, che interpreta l'evoluzione dei sistemi amministrativi come il prodotto di traiettorie incrementali, segnate da sedimentazioni normative e adattamenti progressivi.

In questo quadro, una lettura verticale – ordinata Regione per Regione o Provincia autonoma – si rivela particolarmente utile, poiché permette di restituire la fisionomia regolativa di ciascun contesto senza ricondurlo a categorie astratte o a schemi interpretativi precostituiti. Essa consente di cogliere elementi che difficilmente emergono da un'osservazione sincronica, quali:

- la genealogia normativa, ossia il modo in cui ciascun ordinamento si colloca rispetto al Codice del Terzo settore e ai suoi snodi applicativi;
- la profondità istituzionale, intesa come presenza di dispositivi permanenti (osservatori, fondi, linee guida, sedi di raccordo) che sostengono l'ordinaria attivazione dei procedimenti collaborativi;
- la posizione attribuita alla VIS, che può essere assente, marginale o integrata in più fasi del ciclo procedimentale e programmatorio.

Le otto discipline analizzate delineano così un ventaglio di assetti regolativi: alcuni più strutturati, altri focalizzati sulla sola dimensione procedurale, altri ancora in fase preliminare. Non emerge una linearità schematica, ma un insieme di traiettorie istituzionali distintive, ciascuna delle quali combina in modo diverso strumenti collaborativi, scelte di governance e riferimenti valutativi.

La ricostruzione verticale proposta nelle sezioni che seguono non mira a classificare i territori secondo un ordine gerarchico, ma a mettere in luce come i diversi ordinamenti abbiano interpretato e articolato gli istituti dell'amministrazione condivisa e la VIS, evidenziando configurazioni che, pur eterogenee, risultano comparabili sul piano analitico.

### *Toscana: una disciplina a prevalenza procedurale con un primo riferimento all'impatto sociale*

La L.R. 22 luglio 2020 n. 65, *Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano,* rappresenta uno dei primi interventi regionali successivi all'entrata in vigore del Codice del Terzo settore e si caratterizza per un'impostazione prevalentemente procedurale. La legge recepisce gli istituti della co-programmazione e della co-progettazione, collocandoli all'interno di un quadro volto a regolamentare le modalità di coinvolgimento degli ETS nelle attività di interesse generale, senza tuttavia costruire un'architettura complessiva particolarmente articolata né dotata di strumenti di accompagnamento strutturale.

La legge definisce in modo puntuale le procedure di attivazione dei percorsi collaborativi, individuando ambiti, soggetti partecipanti e forme di interlocuzione con la pubblica amministrazione. La disciplina si concentra prevalentemente sugli aspetti formali e sugli adempimenti necessari a garantire trasparenza, pubblicità e correttezza procedurale, mentre dedica minore attenzione agli strumenti di accompagnamento o alle infrastrutture istituzionali che, in altri contesti regionali, sostengono la governance collaborativa. Un elemento di interesse è rappresentato dal riferimento contenuto all'art. 13, nel quale si prevede che gli enti coinvolti debbano "dare conto dell'impatto sociale" delle attività svolte nell'ambito dei procedimenti di co-progettazione. Tale previsione non introduce un obbligo di valutazione in senso tecnico, né richiama esplicitamente la VIS come definita dal DM 23 luglio 2019; essa configura piuttosto una forma di rendicontazione degli effetti prodotti, lasciando ampio margine interpretativo alle amministrazioni e agli enti coinvolti. Il richiamo all'impatto assume quindi una valenza esplorativa, più che prescrittiva, senza tradursi in un dispositivo valutativo formalizzato. Mancano, inoltre, indicazioni metodologiche o procedurali che consentano di integrare stabilmente la dimensione valutativa nei processi di amministrazione condivisa, con la conseguenza che la valutazione resta confinata a un piano descrittivo, non integrato nel ciclo delle politiche pubbliche. Nel complesso, la L.R. configura un modello regolativo di tipo procedurale, in cui l'amministrazione condivisa è disciplinata attraverso strumenti chiari, ma privi di una infrastruttura valutativa strutturata. Il riferimento all'impatto sociale costituisce un primo segnale di attenzione verso la misurabilità degli effetti generati, pur rimanendo su un piano non prescrittivo. La disciplina appare pertanto orientata a definire le condizioni di attivazione dei procedimenti collaborativi, più che a costruire un sistema di governance valutativa capace di sostenere

processi di apprendimento istituzionale nel tempo. In questo senso, la Toscana si colloca tra gli ordinamenti che hanno recepito l'amministrazione condivisa in forma essenziale, lasciando alla prassi amministrativa e a future evoluzioni normative il compito di sviluppare un impianto valutativo più articolato.

### *Molise: un impianto essenziale con richiami generali agli istituti collaborativi*

La L.R. 7 ottobre 2022 n. 21, *Disciplina del Terzo settore,* presenta un impianto normativo che recepisce gli istituti dell'amministrazione condivisa in forma essenziale, con una struttura regolativa meno articolata rispetto ad altri contesti regionali. La legge riconosce e disciplina le procedure di co-programmazione e co-progettazione, collocandole all'interno delle relazioni tra amministrazioni pubbliche ed ETS, senza tuttavia sviluppare un sistema organico di strumenti o dispositivi di supporto a tali processi. L'intervento normativo si limita pertanto a definire le condizioni minime di attivazione dei procedimenti collaborativi, senza costruire un'architettura istituzionale più ampia o dotata di strumenti di governance dedicati.

La disciplina individua le principali fasi dei procedimenti collaborativi e delinea le modalità di partecipazione degli ETS, tuttavia senza prevedere organismi dedicati – come osservatori regionali, tavoli permanenti o sistemi informativi – in grado di svolgere funzioni di coordinamento, monitoraggio o accompagnamento. La regolazione risulta in questo senso fortemente focalizzata sugli aspetti procedurali, con richiami alle condizioni di attivazione e alla necessità di assicurare trasparenza e pubblicità delle iniziative. L'impianto appare quindi orientato a garantire la conformità formale ai principi del Codice del Terzo settore, più che a promuovere un'evoluzione strutturale delle pratiche collaborative. La legge si inserisce, infatti, in un quadro normativo volto principalmente a disciplinare il funzionamento generale del Terzo settore regionale, senza definire una cornice specifica per l'amministrazione condivisa né un ecosistema di supporto ai processi collaborativi.

Per quanto riguarda la VIS, la legge non introduce riferimenti espliciti né richiami alla normativa nazionale sul tema. L'assenza di un posizionamento valutativo interno al testo normativo lascia, comunque, aperta la possibilità di sviluppi futuri attraverso strumenti attuativi o eventuali linee guida regionali, che la legge contempla in via astratta, ma senza declinarne contenuti o finalità. La dimensione valutativa resta dunque esterna all'architettura procedurale, senza un ruolo definito nel ciclo collaborativo. Nel complesso, il quadro regolativo delineato dalla normativa molisana appare di carattere minimale, in cui gli istituti dell'amministrazione condivisa sono riconosciuti e formalizzati, ma non accompagnati da dispositivi di governance né da una integrazione con strumenti valutativi. La normativa delinea quindi un assetto essenziale, volto a individuare le procedure di base, rinviando a eventuali atti successivi la possibilità di arricchirne la struttura o di prevedere un raccordo più stretto con la dimensione valutativa e programmatoria. Si tratta, in definitiva, di un modello che recepisce gli istituti collaborativi senza assumerli come paradigma di governance, lasciando alla prassi amministrativa il compito di colmare le lacune operative e metodologiche e di dare concreta attuazione ai principi enunciati.

### *Umbria: la valutazione come criterio regolativo nei procedimenti collaborativi*

La L.R. 6 marzo 2023 n. 2, *Disposizioni in materia di amministrazione condivisa,* propone un quadro normativo che, pur mantenendo un'impostazione aderente al dettato del Codice del Terzo settore, introduce alcune scelte che ne connotano la specificità. Si tratta di una legge interamente dedicata all'amministrazione condivisa, che non interviene su altri profili del Terzo settore ma concentra l'attenzione sugli istituti collaborativi ex art. 55 del Codice del Terzo settore, configurandoli come modalità ordinarie di esercizio della funzione amministrativa. Questa scelta colloca l'Umbria tra le Regioni che hanno optato per una disciplina ad hoc dell'amministrazione condivisa, distinta dalle leggi più ampie e sistemiche adottate altrove.

Tra gli elementi qualificanti, assume particolare rilievo la previsione secondo cui l'amministrazione è tenuta a motivare l'eventuale mancato ricorso alla VIS nei procedimenti di co-programmazione e co-progettazione. Tale disposizione non definisce un obbligo generalizzato di utilizzo della VIS, ma introduce nel sistema regionale un principio di responsabilità procedimentale, in forza del quale la valutazione, pur non divenendo elemento necessario, non può essere omessa senza una giustificazione espressa. La VIS assume così la funzione di criterio regolativo, rispetto al quale l'amministrazione è chiamata a rendere trasparente la propria scelta.

L'impianto generale della legge riconduce la co-programmazione e la co-progettazione alla dimensione ordinaria dell'azione pubblica, trattandole come fasi strutturate del procedimento amministrativo. Questa qualificazione si riflette nella cura riservata alle definizioni, ai soggetti coinvolti e alle modalità di attivazione, descritte con un livello di dettaglio sufficiente a delineare un perimetro chiaro delle collaborazioni con gli ETS.

La co-programmazione è definita come istruttoria partecipata finalizzata all'analisi dei bisogni; la co-progettazione come costruzione congiunta di interventi e servizi, in coerenza con la giurisprudenza costituzionale e con la logica relazionale dell'art. 55 del Codice del Terzo settore.

All'interno dell'architettura normativa delineata dalla legge regionale, la VIS è evocata quale strumento conoscitivo volto a documentare e interpretare gli effetti generati dalle attività di interesse generale, in coerenza con l'impianto delineato dal DM del 23 luglio 2019. Il legislatore regionale si limita a richiamarne la funzione, senza tuttavia procedere alla tipizzazione di modelli metodologici o alla definizione di criteri operativi vincolanti. Questa scelta risulta coerente con la natura evolutiva e contestuale delle pratiche valutative, nonché con l'impostazione del Codice del Terzo settore, che assegna alla VIS un ruolo di supporto alla trasparenza e alla rendicontazione, evitando di irrigidire l'azione amministrativa entro schemi procedurali predeterminati.

In questo quadro, l'introduzione dell'obbligo motivazionale in caso di mancato ricorso alla VIS assume una funzione di presidio dell'accountability pubblica: mira a scongiurare che la valutazione resti un'opzione meramente eventuale o residuale, senza tuttavia trasformarla in un adempimento automatico o necessitato. La previsione non produce un vincolo procedurale in senso stretto, ma rafforza la responsabilità dell'amministrazione nel giustificare le proprie scelte, preservando al contempo la flessibilità necessaria per adattare gli strumenti valutativi alle specificità dei contesti e degli interventi.

Un ulteriore elemento distintivo della legge umbra è rappresentato dalla disciplina dell'accreditamento (Capo V), trattato come procedimento di co-progettazione e non come meccanismo tecnico di selezione. Gli ETS sono coinvolti nella definizione di obiettivi, requisiti, standard e sistemi di verifica, configurando l'accreditamento come dispositivo collaborativo e non come strumento concorrenziale. Questa impostazione rafforza la coerenza con la logica dell'amministrazione condivisa e apre spazi ulteriori per l'integrazione della VIS, in particolare nella definizione degli standard e dei sistemi di verifica.

La legge introduce, inoltre, una clausola valutativa articolata (art. 20), che richiede alla Giunta di trasmettere annualmente all'Assemblea legislativa una relazione contenente:

- le iniziative di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento avviate;
- gli accordi di collaborazione;
- le attività di VIS avviate o concluse, con l'illustrazione degli effetti generati.

Questa previsione istituzionalizza un circuito di apprendimento e rendicontazione, rafforzando la dimensione riflessiva dell'intervento normativo.

Nel complesso, la disciplina umbra configura un impianto regolativo denso, nel quale strumenti collaborativi e riferimenti valutativi risultano integrati in modo coerente. La valorizzazione della VIS come elemento da considerare nella progettazione e, ove opportuno, nell'analisi degli esiti, suggerisce un orientamento volto a consolidare la dimensione riflessiva delle procedure, senza vincolare l'amministrazione a modelli uniformi o prescrittivi.

La legge si colloca così tra quelle che introducono la valutazione come componente significativa dell'architettura procedimentale, lasciando alla prassi amministrativa la definizione delle modalità applicative più adeguate ai diversi contesti.

### *Emilia-Romagna: un modello strutturale e multilivello*

Questa Regione presenta uno dei quadri normativi più articolati tra quelli approvati tra il 2020 e il 2025. La L.R. 13 aprile 2023 n. 3, *Norme per la promozione ed il sostegno del Terzo settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva*, recepisce gli istituti dell'amministrazione condivisa in modo sistematico, configurandoli come parte di un'architettura complessiva di governance e non come strumenti isolati o meramente procedurali. In questo impianto, la co-programmazione e la co-progettazione sono definite come modalità ordinarie di esercizio della funzione amministrativa, collocate all'interno di un disegno volto a stabilizzare nel tempo il rapporto collaborativo tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. La legge non si limita a disciplinare i procedimenti, ma costruisce un ecosistema istituzionale che integra dimensione procedurale, organizzativa e valutativa.

La legge affianca ai procedimenti collaborativi una serie di dispositivi organizzativi che contribuiscono a definirne la struttura:

- la previsione di un Fondo regionale per l'innovazione sociale, volto a sostenere progettualità e percorsi di natura collaborativa lungo un orizzonte pluriennale;
- l'istituzione dell'Osservatorio regionale, concepito come luogo di raccolta e analisi delle informazioni, con funzioni ricognitive e di supporto metodologico alla programmazione e alla valutazione;
- l'inserimento esplicito della VIS nei procedimenti di co-progettazione, nelle convenzioni e nei percorsi di gestione dei beni pubblici, con richiami diretti alla normativa nazionale di riferimento.

A questi elementi si aggiunge la disciplina dell'accreditamento (art. 19), trattato come co-progettazione mediante accreditamento e non come semplice meccanismo tecnico-amministrativo. Gli ETS partecipano alla definizione di obiettivi, standard e sistemi di verifica, configurando l'accreditamento come dispositivo collaborativo che rafforza la continuità delle relazioni e apre ulteriori spazi per l'integrazione della VIS, in particolare nella definizione degli standard qualitativi e dei sistemi di monitoraggio.

La rappresentanza territoriale costituisce un ulteriore pilastro dell'impianto regionale. Il Titolo II disciplina organismi unitari provinciali, reti associative, CSV, Consiglio regionale del Terzo settore e Assemblea regionale del Terzo settore. Questa infrastruttura policentrica istituzionalizza il dialogo tra Regione ed ETS, creando sedi stabili di confronto e contribuendo alla costruzione di un linguaggio condiviso dell'amministrazione collaborativa. La presenza dell'Osservatorio regionale, inoltre, rafforza la dimensione valutativa e riflessiva del sistema, in linea con la prospettiva della presente analisi che interpreta la VIS come leva epistemica e non come mero adempimento tecnico.

In questa impostazione, la VIS non è presentata come adempimento accessorio, ma come elemento potenzialmente qualificante del processo collaborativo, in coerenza con la logica del quadro nazionale richiamato dal Codice del Terzo e dal DM 23 luglio 2019. La legge non anticipa esiti applicativi né definisce una metodologia prescrittiva, ma colloca la valutazione all'interno dell'architettura procedimentale, rendendola disponibile come strumento di trasparenza, documentazione e lettura degli effetti generati dalle attività disciplinate. La VIS risulta così integrata come componente potenziale del ciclo collaborativo, coerente con la visione del saggio che la interpreta come pratica riflessiva capace di accompagnare co-programmazione, co-progettazione e gestione.

La legge introduce inoltre una clausola valutativa (art. 29), che richiede alla Giunta di riferire annualmente all'Assemblea legislativa sugli esiti delle attività disciplinate, incluse le valutazioni di impatto sociale eventualmente realizzate. Questa previsione istituzionalizza un circuito di apprendimento e rafforza la dimensione riflessiva del sistema, in coerenza con l'impostazione complessiva della normativa.

Nel complesso, la normativa regionale configura un modello nel quale gli strumenti collaborativi risultano integrati in una cornice coerente, dotata di dispositivi di supporto (osservatori, fondi, riferimenti valutativi, organismi di rappresentanza) che concorrono a definire un impianto istituzionale relativamente denso. La configurazione che emerge rimane sul piano regolativo, ma evidenzia un orientamento volto a ordinare in un quadro unitario i diversi livelli — procedurale, organizzativo e valutativo — dell'amministrazione condivisa, senza implicare valutazioni sulla sua attuazione pratica. È proprio questa densità istituzionale a rendere la L.R. una delle configurazioni più articolate tra quelle considerate nel periodo 2020-2025, collocandola tra gli esempi regionali che hanno maggiormente investito nella costruzione di un impianto multilivello dell'amministrazione condivisa.

### *Piemonte: un impianto selettivo a prevalenza procedurale*

La L.R. 25 marzo 2024 n. 7, *Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore piemontese,* propone un quadro normativo che recepisce gli istituti dell'amministrazione condivisa privilegiando un approccio di tipo prevalentemente procedurale. La legge disciplina la co-programmazione e la co-progettazione all'interno di una cornice orientata alla trasparenza e alla pubblicità delle procedure, senza tuttavia sviluppare una struttura regolativa estesa e dotata di dispositivi di accompagnamento analoghi a quelli previsti in altri ordinamenti regionali.

La normativa richiama la VIS come elemento informativo legato alla rendicontazione degli esiti dei progetti, con un rinvio diretto alle Linee guida nazionali approvate dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. La VIS compare, infatti, esclusivamente come adempimento di rendicontazione ex post (art. 12, comma 2), senza essere integrata nelle fasi di analisi dei bisogni, di programmazione o di costruzione del partenariato. In questo senso, la valutazione non assume una funzione anticipatoria o riflessiva, ma resta confinata alla documentazione degli effetti a valle degli interventi.

L'impianto piemontese non prevede strumenti strutturali quali osservatori regionali, fondi dedicati o dispositivi permanenti di governance valutativa. L'assenza di tali elementi conferisce alla disciplina un carattere essenziale, nel quale gli istituti collaborativi sono riconosciuti e regolati, ma non inseriti in un'architettura istituzionale particolarmente densa. La VIS, collocata principalmente come strumento di documentazione dell'impatto sociale generato dagli interventi, non risulta integrata né nelle fasi preliminari di analisi o programmazione, né nei procedimenti di co-progettazione, se non tramite il rinvio alla normativa nazionale.

Nel complesso, la L.R. n. 7/2024 del Piemonte si configura come un modello selettivo, che recepisce gli strumenti previsti dal Codice del Terzo settore senza ampliarne in modo significativo il perimetro regolativo. Il richiamo alla VIS è presente, ma circoscritto, e si inserisce in una logica

prevalentemente ricognitiva, senza attribuirle una funzione strutturale all'interno dei procedimenti collaborativi. In questo senso, la disciplina piemontese si colloca tra gli ordinamenti che riconoscono la valutazione come momento di rendicontazione degli esiti, ma non come componente del ciclo di policy né come leva di apprendimento istituzionale, distinguendosi dai modelli regionali più evoluti. La normativa appare pertanto orientata a fornire un quadro di regole per l'attivazione delle procedure, lasciando ampio spazio alla prassi amministrativa per la definizione delle modalità concrete attraverso cui gli strumenti collaborativi e valutativi potranno essere effettivamente utilizzati.

### *Provincia autonoma di Bolzano: un recepimento preliminare a bassa densità regolativa*

La L.P. 8 luglio 2025 n. 7, *Istituzione dell'Elenco provinciale degli enti che svolgono attività di interesse generale e disposizioni in materia di Terzo settore,* recepisce gli istituti dell'amministrazione condivisa in modo essenziale, configurando uno degli impianti normativi più snelli del quadro esaminato. La legge introduce la co-programmazione e la co-progettazione come modalità di relazione tra pubblica amministrazione ed ETS, senza tuttavia sviluppare un'architettura complessiva articolata, accompagnata da strumenti di coordinamento.

Il testo normativo definisce le fasi principali dei procedimenti collaborativi e individua i soggetti coinvolti, senza prevedere organismi o dispositivi dedicati — osservatori, fondi, tavoli permanenti, sistemi informativi — che in altri ordinamenti regionali sostengono la governance collaborativa. L'enfasi rimane pertanto sul piano procedurale, con l'obiettivo di garantire un quadro minimo per l'attivazione dei percorsi collaborativi con gli ETS.

Per quanto riguarda la VIS, la L.P. n. 7/2025 non contiene riferimenti espliciti né rinvii alla normativa nazionale. La dimensione valutativa non risulta integrata nelle procedure di co-programmazione, co-progettazione o gestione, e la sua eventuale introduzione è rinviata a futuri atti attuativi o a linee guida provinciali, allo stato non definite. La disciplina privilegia quindi la regolazione dell'accesso degli ETS ai procedimenti collaborativi, senza includere strumenti di apprendimento istituzionale o dispositivi valutativi in grado di accompagnare tali processi. Nel complesso, la normativa provinciale si configura come un impianto regolativo minimale: gli istituti dell'amministrazione condivisa sono riconosciuti e formalizzati, ma non inseriti in una cornice più ampia di governance o di supporto metodologico. La scelta di rinviare a successivi atti la disciplina degli aspetti più innovativi - inclusa la VIS - colloca la Provincia in una fase preliminare di costruzione dell'assetto regolativo, lasciando aperta la possibilità di evoluzioni future e di un progressivo arricchimento dei dispositivi istituzionali.

### *Puglia: la VIS nel quadro di un impianto normativo ad alta intensità regolativa ed epistemica*

La L.R. 11 luglio 2025 n. 11, *Disposizioni in materia di promozione dell'attività degli enti di Terzo settore,* si inserisce tra le normative che, nel periodo considerato, presentano un impianto particolarmente articolato, pur non configurandosi come legge specificamente dedicata all'amministrazione condivisa. La Regione adotta infatti una disciplina ampia sul Terzo settore, all'interno della quale gli istituti collaborativi ex art. 55 del Codice del Terzo settore sono integrati in modo esteso, assumendo un ruolo significativo nella definizione delle politiche territoriali. Questa scelta differenzia la Puglia da Umbria ed Emilia-Romagna, che hanno optato per disposizioni ad hoc, ma non ne ridimensiona la portata: la collaborazione pubblico-ETS è assunta come componente strutturale del welfare regionale, con un'attenzione specifica alla dimensione valutativa.

Un primo elemento rilevante è rappresentato dall'articolo 4, che prevede l'adozione, entro novanta giorni, di Linee guida regionali vincolanti per disciplinare co-programmazione, co-progettazione, accreditamento e utilizzo della VIS. La previsione di Linee guida obbligatorie e tempestive costituisce un tratto distintivo della normativa pugliese, orientato a garantire omogeneità applicativa e un quadro metodologico condiviso.

La co-programmazione è definita come processo finalizzato all'individuazione dei bisogni e degli obiettivi di cambiamento, esplicitamente collegati all'impatto positivo generato sulla comunità (art. 7, comma 2). Questa formulazione collega la fase istruttoria non solo all'analisi dei bisogni, ma anche alla definizione degli impatti attesi, anticipando la logica valutativa già nella fase ex ante.

Di conseguenza, la co-programmazione diventa un luogo di lettura trasformativa delle politiche, coerente con l'impostazione del saggio che interpreta la VIS come leva epistemica e non come funzione meramente ex post.

La co-progettazione (art. 8) è disciplinata in modo altrettanto strutturato: la VIS è prevista come componente ordinaria del procedimento, con rinvio esplicito al DM 23 luglio 2019. La valutazione non è presentata come opzione eventuale, ma come parte integrante della definizione e realizzazione dei progetti, in coerenza con la logica della corresponsabilità e della trasparenza. Nel quadro analizzato la Puglia si colloca tra le Regioni che attribuiscono alla VIS un ruolo particolarmente esteso, prevedendone l'impiego

nella co-programmazione e nella co-progettazione e rafforzando la continuità valutativa lungo l'intero ciclo collaborativo.

Un ulteriore elemento significativo riguarda l'uso e la valorizzazione dei beni pubblici (art. 10). La legge stabilisce che, ai fini della determinazione del canone di concessione, si debba tenere conto dell'impatto sociale generato in modo durevole e dei costi sostenuti dagli ETS per la VIS. Questa previsione attribuisce alla valutazione una funzione anche economica e redistributiva, riconoscendo che la produzione di valore sociale può incidere sulle condizioni di utilizzo del patrimonio pubblico. Si tratta di una declinazione particolarmente rilevante, che amplia il raggio d'azione della VIS oltre la misurazione degli esiti, includendo la gestione dei beni e l'allocazione delle risorse.

La legge disciplina, inoltre, l'accreditamento come forma di co-progettazione (art. 8, comma 3), in linea con l'impostazione collaborativa già adottata da Umbria ed Emilia-Romagna. L'accreditamento non è concepito come meccanismo competitivo, ma come strumento fiduciario e relazionale, volto a stabilizzare i partenariati e a garantire continuità agli interventi.

La VIS è richiamata anche in altri ambiti della legge:

- nelle convenzioni con associazioni di promozione sociale e organizzazioni di volontariato (art. 9), dove gli impatti positivi generati costituiscono criterio di maggior favore;
- nei progetti di rigenerazione urbana e innovazione sociale (art. 12), dove la VIS è prevista 'di norma';
- nelle politiche culturali (art. 13), come elemento di valorizzazione dei beni pubblici.

Questa diffusione trasversale della VIS costituisce un tratto caratterizzante della normativa pugliese, che utilizza la valutazione come dispositivo di orientamento delle politiche territoriali, e non come adempimento isolato.

Nel complesso, la L.R. n. 11/2025 configura un impianto normativo denso e multilivello, nel quale amministrazione condivisa, rappresentanza, accreditamento, valorizzazione dei beni pubblici e VIS risultano integrati in un quadro coerente. Nel perimetro delle normative analizzate, la Puglia si colloca tra le esperienze che presentano la maggiore articolazione interna, non per un giudizio di merito assoluto, ma per la capacità di connettere strumenti collaborativi e dispositivi valutativi, attribuendo alla VIS una funzione strategica e trasversale.

### *Marche: un impianto articolato, orientato alla sistematizzazione*

La L.R. 7 agosto 2025 n. 23, *Norme per il sostegno e la promozione del Terzo settore, dell'attivismo civico e dell'economia sociale nella regione Marche,* propone un quadro normativo costruito in modo da conferire una struttura relativamente organica e riconoscibile agli istituti dell'amministrazione condivisa. La legge recepisce co-programmazione e co-progettazione come strumenti ordinari di relazione tra pubbliche amministrazioni ed ETS, inserendoli in un impianto che mira a coordinare dimensione partecipativa, programmazione territoriale e valorizzazione del patrimonio pubblico, senza tuttavia configurare una disciplina esaustiva o compiutamente sistematica. Un primo elemento caratterizzante riguarda la scelta di affiancare ai procedimenti collaborativi una dotazione di strumenti organizzativi, tra cui l'istituzione di un Osservatorio regionale. Tale organismo, delineato con funzioni conoscitive e di supporto, è volto a raccogliere dati, documentare le pratiche e favorire una maggiore continuità informativa nei processi di collaborazione. La previsione non attribuisce all'Osservatorio funzioni operative o decisionali, ma ne riconosce un ruolo di presidio istituzionale stabile, orientato alla produzione di conoscenza e al monitoraggio delle dinamiche collaborative. La legge colloca inoltre la VIS in più punti del testo, riconducendola sia alle procedure collaborative sia ai percorsi di programmazione pluriennale. I riferimenti alla VIS non sono accompagnati da metodologie prescrittive né da criteri operativi dettagliati, ma segnalano un orientamento a considerare la dimensione valutativa come parte integrante della documentazione degli esiti e della trasparenza amministrativa. La rilevanza attribuita alla VIS emerge quindi non per via prescrittiva, ma per stratificazione normativa, e deriva dalla combinazione di due elementi:

- il richiamo alla valutazione dell'impatto sociale tra i principi comuni dell'amministrazione condivisa (art. 8, lett. e);
- l'inserimento delle attività collaborative all'interno della programmazione e pianificazione territoriale (art. 8, lett. f), che presuppone la necessità di rendere visibili, confrontabili e documentabili gli esiti generati.

In questo senso, la legge non impone un modello valutativo uniforme, ma apre uno spazio istituzionale di legittimazione della VIS, all'interno del quale la valutazione può essere interpretata come componente della qualità amministrativa, della rendicontazione pubblica e dell'apprendimento istituzionale. La collocazione degli istituti collaborativi entro la programmazione territoriale suggerisce una possibile connessione tra valutazione e lettura degli effetti delle attività di interesse generale, pur lasciando ampio margine di definizione alla normativa secondaria e alle prassi attuative.

Un ulteriore profilo distintivo è rappresentato dall'introduzione di forme speciali di partenariato per la valorizzazione dei beni culturali, in attuazione dell'art. 89, comma 17, del Codice del Terzo settore.

Questa previsione amplia l'ambito di applicazione degli istituti collaborativi, includendo il patrimonio culturale pubblico come possibile oggetto di co-progettazione e di rapporti di partenariato, senza tuttavia indicare criteri di selezione o modelli gestionali specifici. La scelta rafforza l'estensione settoriale dell'amministrazione condivisa, ma ne demanda l'effettiva configurazione agli strumenti attuativi.

Nel suo complesso, la L.R. configura un impianto regolativo relativamente denso, che combina riferimenti ai procedimenti collaborativi, richiami alla VIS e strumenti di supporto istituzionale. La normativa non definisce un modello valutativo uniforme né stabilisce obblighi generalizzati. Pur in assenza di obblighi valutativi stringenti, la legge si inserisce in un quadro che riconosce la valutazione come componente della trasparenza e della qualità amministrativa, mentre per ampiezza tematica e articolazione interna, le Marche si collocano tra i contesti che hanno scelto di costruire una cornice strutturata di amministrazione condivisa, lasciando alla fase attuativa il compito di definire intensità, strumenti e standard della dimensione valutativa.

La lettura verticale delle otto normative territoriali restituisce un quadro articolato, nel quale l'amministrazione condivisa e la VIS risultano declinate secondo impostazioni differenti, in relazione alle specificità dei contesti istituzionali e amministrativi regionali. Le Regioni Emilia-Romagna, Umbria, Puglia e Marche presentano gli impianti più strutturati, dotati di linee guida, osservatori, fondi dedicati e un'integrazione esplicita della VIS nei procedimenti collaborativi. Piemonte e Toscana adottano un modello più procedurale, centrato sulla regolazione formale dei passaggi di co-programmazione e co-progettazione, con un uso selettivo o solo implicito della dimensione valutativa. Molise e Provincia autonoma di Bolzano, infine, recepiscono gli istituti in forma essenziale, limitandosi a definire le procedure minime senza prevedere dispositivi di governance o riferimenti strutturati alla VIS.

Le normative esaminate mostrano dunque variazioni significative nella densità regolativa e negli strumenti di accompagnamento. Nei contesti più avanzati, l'amministrazione condivisa è inserita in un impianto organico, nel quale co-programmazione e co-progettazione assumono un ruolo ordinario nell'esercizio della funzione amministrativa. In altri ordinamenti, invece, la disciplina si concentra sugli aspetti formali, senza integrare sedi stabili di raccordo, strumenti valutativi o infrastrutture istituzionali. Nei casi più essenziali, gli istituti collaborativi sono recepiti nella loro formulazione di base, con rinvio a futuri atti attuativi per l'eventuale definizione di strumenti aggiuntivi.

Anche la VIS assume posizioni differenziate: fortemente integrata (Emilia-Romagna, Umbria, Puglia, Marche), richiamata in modo selettivo (Piemonte, Toscana) oppure assente (Molise, Bolzano). Questa variabilità non esprime gerarchie normative, ma riflette scelte regolative diverse e differenti livelli di maturazione delle pratiche collaborative.

Nel loro insieme, le otto normative mostrano come l'amministrazione condivisa, pur ancorata a un nucleo comune di principi, venga interpretata e organizzata secondo configurazioni distinte, ciascuna delle quali combina in modo originale procedimenti, strumenti di governance e riferimenti valutativi. Questa lettura comparativa consente di cogliere le traiettorie istituzionali dei territori, restituendo un panorama eterogeneo ma comparabile, utile per comprendere come le Regioni stiano progressivamente consolidando la collaborazione tra pubbliche amministrazioni ed ETS.

## Riflessioni

Il percorso di analisi sviluppato mette in evidenza come l'amministrazione condivisa e la VIS non possano essere ridotte a strumenti tecnici da applicare, ma vadano comprese come processi relazionali, fondati su pratiche di negoziazione, riflessività e apprendimento istituzionale. La ricognizione normativa ha evidenziato che tali processi, pur inscritti in un impianto di principi comuni, sono disciplinati in modi differenti nei vari ordinamenti regionali, con livelli di strutturazione eterogenei e non sempre coerenti tra loro.

All'interno di questo quadro emergono diversi elementi meritevoli di attenzione, che riguardano tanto la struttura dei procedimenti quanto gli strumenti di governance a essi collegati. Tra questi, la co-programmazione mostra un'elevata variabilità di disciplina: pur rappresentando la fase di avvio del procedimento collaborativo delineato dall'art. 55 del Codice del Terzo settore, è regolata in modo eterogeneo e talvolta solo in forma generale, con margini interpretativi ampi. L'accreditamento, previsto in alcune Regioni come dispositivo non competitivo orientato alla collaborazione stabile con gli ETS, è formalizzato con maggiore precisione, ma necessita comunque di verifiche empiriche per comprenderne l'effettiva operatività nei diversi contesti amministrativi. Accanto a questi profili, la ricognizione evidenzia ulteriori linee di differenziazione: la presenza o meno di dispositivi di supporto (osservatori, linee guida, fondi), la diversa collocazione della VIS lungo il ciclo procedimentale, la varietà del lessico normativo e la differente estensione delle definizioni che orientano il procedimento collaborativo.

Si tratta di un esito coerente con le riflessioni maturate nell'ambito della policy analysis e delle teorie del processo decisionale: dall'approccio argomentativo di Majone (1989), che distingue tra norme formali e processi reali; al policy process di Sabatier (1999), che evidenzia il ruolo dell'apprendimento e delle coalizioni; fino all'impostazione metodologica di Regonini (2001), che invita a tenere distinti disegno istituzionale e implementazione. Da queste cornici emerge una premessa metodologica non trascurabile: una comparazione normativa consente di delineare configurazioni istituzionali, ma non permette di inferire il funzionamento dei procedimenti senza un'ulteriore fase empirica dedicata. Tale premessa vale in generale per qualunque analisi comparativa fondata su fonti documentali.

Alla luce di ciò, la riflessione si orienta su alcune condizioni che possono favorire un'evoluzione più solida dei processi collaborativi. La prima riguarda la necessità di spazi stabili di confronto e apprendimento, nei quali amministrazioni, ETS, ricercatori e cittadini possano costruire linguaggi e metodi condivisi. Laboratori territoriali e comunità di pratiche non rappresentano un complemento accessorio, ma una infrastruttura cognitiva necessaria a sostenere il raccordo tra co-programmazione, co-progettazione e co-gestione, e a integrare la VIS come componente ordinaria del ciclo decisionale.

La seconda condizione riguarda la valorizzazione della co-programmazione come fase strategica del procedimento: integrare la VIS già in questa fase consente di orientare le scelte pubbliche, leggere i bisogni in modo situato e rendere coerenti gli obiettivi con i successivi passaggi di progettazione e gestione.

Una terza condizione riguarda il rafforzamento dell'accreditamento come dispositivo collaborativo, soprattutto nei territori in cui è previsto. L'accreditamento può sostenere stabilità e continuità se interpretato come strumento relazionale e non competitivo, in coerenza con il Codice del Terzo settore, ma necessita di accompagnamento istituzionale e di osservazione empirica per comprenderne l'effettiva capacità di strutturare partenariati duraturi.

Parallelamente, appare necessario investire in percorsi di accompagnamento valutativo che permettano agli attori coinvolti di riflettere sugli impatti generati, rivedere pratiche e decisioni e costruire collettivamente nuove traiettorie di intervento. In quest'ottica, la VIS non è soltanto una tecnica, ma una pratica deliberativa che sostiene la trasparenza, la negoziazione e l'apprendimento reciproco.

Le Regioni possono svolgere un ruolo decisivo come snodi di governance collaborativa, attraverso l'elaborazione di linee guida, l'istituzione di osservatori e la creazione di fondi dedicati, mentre a livello locale laboratori civici, reti territoriali e percorsi di accompagnamento valutativo possono trasformare la rendicontazione in un processo condiviso di riflessione sugli impatti. Il coinvolgimento delle comunità educative e giovanili completa questo quadro, favorendo la costruzione di competenze valutative e forme di cittadinanza attiva.

Nel complesso, la valutazione – se intesa come pratica riflessiva e relazionale – diventa uno strumento di cittadinanza e un elemento decisivo della governance collaborativa. In coerenza con l'articolo 55 del Codice del Terzo settore, l'amministrazione condivisa può essere letta come un processo incrementale fondato sulla fiducia e sulla corresponsabilità, mentre la VIS ne rappresenta una leva cognitiva in grado di rendere visibili le trasformazioni, orientare le scelte e sostenere l'apprendimento istituzionale. In questa prospettiva, governance collaborativa e valutazione si presentano come processi complementari, capaci di connettere istituzioni, ETS e comunità in un percorso multilivello di apprendimento e costruzione di valore pubblico.

## Bibliografia

Arena G. (1997), *Cittadini attivi,* Roma-Bari, Laterza

Boschetti B. (a cura di) (2025), *Quaderno Terzjus sull'amministrazione condivisa*, Napoli, Fondazione Terzjus ETS, Editoriale Scientifica

Boschetti B., Berti N., Macdonald G. (2024), L'amministrazione condivisa tra modelli normativi e operativi, in Boschetti B. (a cura di) (2024), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare*, Napoli, Fondazione Terzjus ETS, Editoriale Scientifica, pp.61-119

Crismani A. (2024), Co-progettazione vs appalti. Discrezionalità amministrativa e nuovi assetti tra mercato e Terzo Settore, *Giustizia Insieme,* 11 dicembre <https://giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/3332-coprogettazione-vs-appalti-andrea-crismani>

De Benedictis L., Miccolis S., Venturi P., Zamagni S. (2023), *La prospettiva civile dell'impatto sociale,* Forlì, AICCON Research Center <https://www.aiccon.it/pubblicazione/la-prospettiva-civile-impatto-sociale/>

Fazzi L. (2023), La co-progettazione tra management amministrativo e politica sociale: un vademecum operativo, *Impresa Sociale*, n. 4, pp.9-20
Gori L. (2020), Sentenza n. 131 della Corte Costituzionale su Terzo settore e coprogrammazione e coprogettazione: il commento di Luca Gori, *forumterzosettore.it*, 26 giugno
Gori L. (2021), *Il mosaico dell'amministrazione condivisa*, Roma, ALI Autonomie locali italiane
Majone G. (1989), *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press
Maino F. (2023), *Agire insieme. Sesto Rapporto sul secondo welfare,* Milano, Percorsi di secondo welfare
MLPS (2021), *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli articoli 55-57 del decreto legislativo n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore)* – All. al DM 31 marzo 2021 n. 72, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
MLPS (2019), *Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore […]* – All. al DM 23 luglio 2019, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
Pierson P. (2004), *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis,* Princeton (NJ), Princeton University Press
Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche,* Bologna, il Mulino
Ronchini M. (2025), La valutazione di impatto sociale come scelta culturale e strategica, *Impresa Sociale*, n.3, pp.117-130
Sabatier P.A. (1999), *Theories of the Policy Process,* Boulder (CO), Westview Press

**Sabina Polidori**
s.polidori@inapp.gov.it
È ricercatrice Inapp presso la Struttura Economia civile. I suoi studi si concentrano sull'economia sociale e sul Terzo settore nei livelli nazionale, comunitario e internazionale. Analizza in particolare le attività di interesse generale realizzate dagli enti del Terzo settore nei territori, approfondendone funzioni, esperienze operative e modelli di intervento. I suoi ambiti di ricerca includono amministrazione condivisa, valutazione di impatto sociale, finanza sociale, monitoraggio civico e partecipazione. Adotta un approccio transdisciplinare radicato nel paradigma dell'economia civile, integrando prospettive giuridiche, sociologiche e di *policy analysis*.

# Owning the data, owning the agenda: Citizen Science as a participatory governance tool in Jerusalem

Noam Brenner
Jerusalem Institute for Policy Research, Technion – Israel Institute of Technology

This article examines how citizen science, when structured around resident ownership of data, can function as a catalyst for participatory institutional change in divided urban settings. Drawing on a process-tracing study of community safety initiatives in four neighbourhoods of Jerusalem, two Jewish-majority and two Palestinian-majority, the analysis explores how residents used data to influence governance agendas. The study finds that citizen-generated data operated as a political instrument, eliciting three distinct institutional responses: *cognitive uptake* (confidence in resident-led data), *affective shock* (perceived challenge to institutional legitimacy), and *strategic alignment* (recognition of residents as partners). Even in a context marked by asymmetric power and mistrust, these dynamics enabled citizen-generated knowledge to gain institutional recognition and shape collaborative action. The findings highlight the politics of data as a mechanism through which citizen science can enhance accountability and offer a practical pathway toward collaborative governance in Jerusalem and other divided cities.

**Detenere i dati, orientare l'agenda: la Citizen Science come strumento di governance partecipativa a Gerusalemme**

*Questo articolo esamina come la Citizen Science, quando strutturata attorno alla proprietà dei dati da parte dei residenti, possa fungere da catalizzatore per un cambiamento istituzionale partecipativo in contesti urbani divisi. Fondata su uno studio, basato sul metodo del process-tracing, delle iniziative per la sicurezza della comunità in quattro quartieri di Gerusalemme, due a maggioranza ebraica e due a maggioranza palestinese, l'analisi esplora come i residenti abbiano utilizzato i dati per influenzare le agende di governance. Lo studio rileva che i dati generati dai cittadini hanno operato come strumento politico, suscitando tre distinte risposte istituzionali: acquisizione cognitiva (fiducia nei dati raccolti dai residenti), shock emotivo (percepita sfida alla legittimità istituzionale) e allineamento strategico (riconoscimento dei residenti come partner). Anche in un contesto caratterizzato da asimmetria di potere e sfiducia, queste dinamiche hanno permesso alla conoscenza generata dai cittadini di ottenere riconoscimento istituzionale e di plasmare azioni collaborative. I risultati evidenziano la politica dei dati quale meccanismo attraverso il quale la Citizen Science può migliorare la responsabilità e offrire un percorso pratico verso una governance collaborativa a Gerusalemme e in altre città divise.*

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-7

**Citation**
Brenner N. (2026), Owning the data, owning the agenda: Citizen Science as a participatory governance tool in Jerusalem, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.102-117

**Keywords**
Citizen Science
Divided Cities
Participatory Governance

**Parole chiave**
*Citizen Science*
*Città divise*
*Governance partecipativa*

## Introduction

Over the past two decades, public governance has undergone a profound transformation. Traditional models that positioned citizens as passive recipients of policies, or at best as consultees in decision-making processes, are being increasingly replaced by participatory approaches that invite civic engagement across the policy cycle. However, as many scholars argue, the mainstreaming of participation has not necessarily translated into meaningful shifts in institutional power or policy agendas. Participation often remains procedural rather than transformative, designed to legitimize pre-determined decisions, rather than to redistribute epistemic authority or decision-making power (Bherer *et al.* 2017; Creighton 2005). In this context, scholars and practitioners alike have begun to explore more radical forms of public involvement, in which citizens do not merely participate in institutional processes, but actively produce the knowledge and frameworks that govern them (Hecker *et al.* 2018).

Citizen science has emerged as one of the most promising modalities for this shift. Traditionally developed in the environmental sciences and biodiversity monitoring, citizen science refers to the involvement of non-professional volunteers in the production of scientific knowledge (Leager *et al.* 2023; Roche *et al.* 2020). However, in recent years, citizen science has evolved from a data collection tool into a form of participatory governance, one that allows communities to define problems, generate evidence, and intervene in public decision-making processes (Chiaravalloti *et al.* 2022). When citizens collect, interpret, and control data about issues that directly affect their lives, they may challenge existing institutional hierarchies and reshape governance agendas. In this sense, citizen science is not only a methodological innovation; it represents a political shift in the architecture of knowledge and authority.

This paper argues that citizen ownership of data constitutes a new pathway of participatory institutional change. By generating evidence that is both locally grounded and collectively owned, citizen science initiatives can transform the relationship between residents and governing institutions. Rather than asking whether citizens are engaged in participatory processes, the more critical question becomes who owns the knowledge that informs collective decisions? When citizens own the knowledge, they can also claim ownership over the public agenda.

To explore this shift empirically, the paper examines a multi-neighborhood community safety initiative in Jerusalem, where residents (with NGOs), rather than authorities, collected, analyzed, and mobilized data regarding local safety challenges. The initiative, embedded in an institutional framework involving community councils, municipal departments and NGOs, provides a unique opportunity to trace how citizen-led data production shapes institutional responses. Unlike conventional participation processes, which rely on institutional invitations to engage, this model begins with citizen-defined problems and citizen-controlled knowledge, compelling institutions to respond to emergent public claims grounded in local data.

The central research question guiding this study is: *How does citizen science, when structured around resident ownership of data, function as a catalyst for participatory institutional change?*

Addressing this question contributes to three ongoing debates. First, it advances scholarship on participatory governance by shifting attention from participation as engagement, to participation as epistemic authority and collaborative governance (Ansell and Gash 2008). Second, it expands the conceptual scope of citizen science beyond environmental monitoring, demonstrating its role as a governance technology capable of reallocating power and responsibility between institutions and communities. Third, it contributes empirical evidence to discussions of institutional responsiveness under conditions of complexity and mistrust in divided cities, like Jerusalem.

The case of Jerusalem, while characterized by deep societal divisions, asymmetric power relations, and low levels of institutional trust, is not presented here as an exception (Brenner *et al.* 2026; Allegra *et al.* 2012; Bollens 2012). Rather, it functions as an extreme case that illuminates how participatory innovation can emerge precisely where institutional legitimacy is weakest. Governance in Jerusalem is shaped by markedly unequal opportunity structures: Jewish and Arab-Palestinian residents experience fundamentally different modes of access to municipal institutions, policy arenas, and mechanisms of representation (Avni *et al.* 2022). These structural conditions profoundly shape the possibilities for agenda-setting or mere participation, especially among Palestinians (Brenner *et al.* 2026). By examining citizen science in this context, the study explores how citizen-led knowledge production interacts with these conditions. Jerusalem thus offers a critical lens for understanding both the potential and the limits of participatory governance.

The remainder of the paper unfolds as follows. Section 1 develops a theoretical framework that conceptualizes citizen science as a form of participatory governance innovation, outlining a process of data ownership, agenda control, and institutional response. Section 2 presents the

research design and methodology, detailing the participatory structure through which residents conducted the community safety study, and the process-tracing method. Section 3 presents the processes in two neighborhoods and the "Politics of Data" by showcasing the institutional responses to the data. The paper concludes by discussing broader implications for the theory and practice of participatory public action.

## 1. Theoretical Framework

### *Participatory Governance: Background and challenges*

Participatory approaches to public policy have evolved significantly over the last five decades. Early models focused on consultation as a means to democratize public decisions, seeking to overcome the hierarchical logic of ruler/ruled relations (Fung 2006; Klijn and Koppenjan 2002). This shift was conceptualized in the trajectory of the "interactive state" (Akkerman *et al.* 2004), where institutions increasingly opened decision-making cycles to societal actors. However, as scholars have observed, much of this participation remained bounded by institutional agendas and did not necessarily redistribute power or knowledge (Creighton 2005; Bherer *et al.* 2017).

By the 1990s and early 2000s, the discourse of collaborative governance emerged, highlighting co-production and network-based problem solving (Innes and Booher 2003; Ansell and Gash 2008). Within this paradigm, participation was no longer judged only by its inclusiveness, but by its capacity to improve institutional intelligence and generate actionable solutions under complexity (Hoppe 2011; Mayer *et al.* 2020). Public institutions were not merely listening to citizens, they were increasingly attempting to co-producing policies with them. However, as many have noted, even these forms of collaboration often maintain institutional control over the definition of the problem and the interpretation of evidence (Sorrentino *et al.* 2018). Institutional structures typically invite participation after agendas are set, limiting transformative potential. This is where citizen science and epistemic power introduces a new logic.

### *Citizen Science: New tool in participatory governance?*

Citizen science has traditionally been defined as the involvement of non-professional volunteers in the production of scientific knowledge, often through data collection in collaboration with professional researchers (Irwin 1995; Bonney *et al.* 2009; Jaeger *et al*. 2023). Early formulations emphasized public engagement with science and the extension of research capacity, while later typologies distinguished between contributory, collaborative, and co-created models of citizen participation (Bonney *et al.* 2009; Haklay 2013). Building on this evolution, more radical and critical approaches to citizen science move beyond participation in data collection and position residents as epistemic authorities with control over problem identification, research design, and interpretation (DiSalvo *et al.* 2012; Chiaravalloti *et al.* 2022). Recent work further clarifies this shift by distinguishing between citizen science and community science, arguing that the latter centers a particular community as the locus of knowledge production and emphasizes collective co-creation, co-ownership, and locally situated expertise rather than universal participation (Silver and Shavit 2025). In this perspective, knowledge is not extracted from citizens but generated by communities, reconfiguring power relations by linking control over knowledge production to control over public agendas and expectations of institutional response.

This shift echoes Lindblom and Cohen's (1979) call for "usable knowledge" in democratic governance, knowledge that emerges from lived experience and can directly inform institutional practice. Citizen-generated data is inherently political because it translates social experience into measurable evidence, forcing institutions to engage with citizens' perspectives as part of their operational reality. The question is therefore not only how knowledge is produced, but how it circulates and gains authority within governance systems – how it is recognised, contested, or resisted by institutions.

In divided and unequal urban contexts such as Jerusalem, these dynamics become especially salient. Data production is inseparable from national struggle and structural inequalities that shape access to services, representation, and resources (Bollens 2012; Allegra *et al.* 2012). Recent studies document the systematic neglect of Palestinian neighbourhoods by municipal authorities, alongside the flexible and often informal ways in which Palestinian residents engage with the municipal political arena (Brenner *et al.* 2026). These conditions raise a central governance puzzle: under what circumstances would municipal institutions be willing to cooperate with and respond to locally generated knowledge, particularly when it originates from marginalised groups? This study addresses this question by treating citizen science less as a participatory method and more as a politics of data. A set of practices through which evidence becomes a medium of negotiation between residents and institutions. The generation and public presentation of data function as acts of claim-making that render

local voices visible. However, the issues articulated through citizen science remain shaped by inequality, with disadvantaged communities more likely to mobilise data around basic safety needs (e.g. fire hazards) and majority groups around higher-order concerns (e.g. sense of safety).

From this perspective, citizen science triggers institutional responses not through formal participation but through the circulation of data as a political object. These responses can be understood along three interrelated dimensions: (1) Cognitive Uptake – Institutions recognise citizen-generated data as credible and valid, accepting it as a legitimate basis for agenda-setting and diagnosis of public problems. (2) Affective Shock – Citizen data exposes institutional vulnerability and legitimacy gaps, generating emotional or reputational responses that compel public acknowledgment. (3) Strategic Alignment – Authorities begin to reposition themselves as collaborators, seeking to co-produce solutions once the data demonstrates both credibility and civic capacity. Together, these dimensions illustrate how citizen-generated knowledge moves through distinct political stages, from being noticed, to being felt, to being acted upon. The politics of data therefore provides an analytical lens to understand how epistemic authority, affective legitimacy, and strategic collaboration interact in processes of participatory institutional change.

## 2. Research Design and Methods

This study employs a mixed-methods participatory research design that integrates citizen science, process-tracing, and community-level survey analysis to investigate how resident ownership of data may catalyze institutional change in divided urban environments. The research is grounded in a radical participatory epistemology, positioning residents not as subjects of inquiry but as co-producers of governance-relevant knowledge. This methodological choice is consistent with recent scholarship on co-production and collaborative governance (Ansell and Gash 2008; Sorrentino *et al.* 2018), as well as emerging work on citizen science as a transformative institutional practice (Jaeger *et al*. 2023; DiSalvo *et al.* 2012).

### *Case Selection: Jerusalem as a Governance Laboratory*

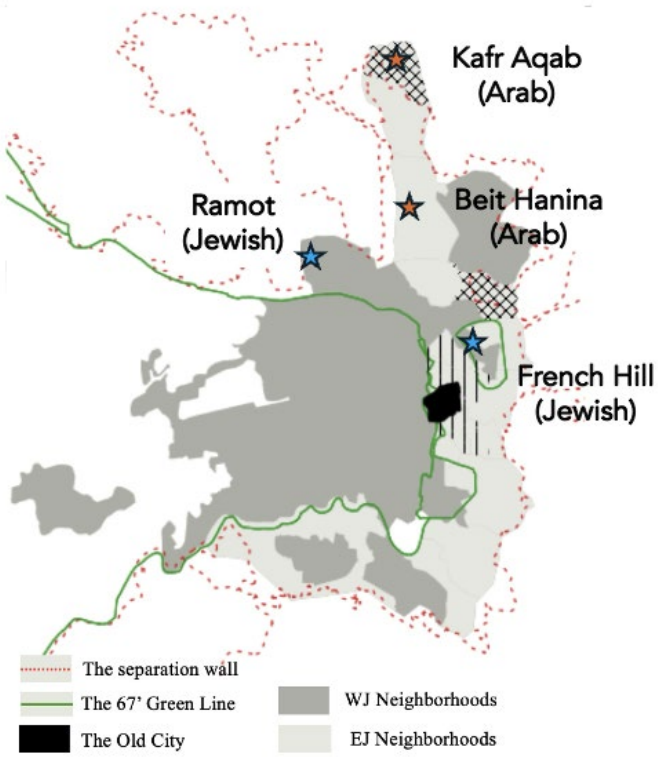
Jerusalem provides a uniquely strategic setting for examining participatory institutional change through citizen-owned knowledge. Unlike cities where participatory instruments operate within stable institutional environments, Jerusalem is characterised by asymmetric power relations, overlapping and often competing authorities, and a governance landscape fragmented across ethnic, religious, and municipal jurisdictions (Bollens 2012; Shlay and Rosen 2015). The city's population is divided between Jewish and Palestinian residents who experience sharply unequal access to services and representation, producing distinct forms of mistrust and civic disengagement (Brenner *et al.* 2023b; Brenner *et al*. 2026). More crucially, Jerusalem stands in the heart of the Israeli-Palestinian conflict (Lehrs *et al.* 2023; Brenner *et al.* 2023a) and suffers from recurring cycles of intergroup violence (Haran-Diman and Miodownik 2022). Hence, safety and security constitute prime local problems, some related to mistrust between the ethnic groups and some related to poor municipal infrastructure and services, especially in the Palestinian neighbourhoods (Brenner *et al.* 2026; Zugayar *et al.* 2021).

Moreover, while the municipality promotes community participation through formal channels in Jewish neighbourhoods, East Jerusalem communities often operate outside or at the margins of official planning frameworks, relying on informal leadership and parallel service systems (Avni *et al.* 2022; Brenner *et al.* 2026). This institutional duality creates an opportunity to compare how citizen-generated data functions in contexts of both relative integration and systematic exclusion.

Rather than treating these divisions as obstacles, this study approaches Jerusalem as a governance laboratory in which institutional responsiveness cannot be assumed but must be activated. The dual-neighbourhood design allows us to observe whether citizen science can alter governance dynamics not through legal mandates or participatory norms, but through the political act of data ownership. In this sense, Jerusalem is not merely a case of a divided city; it is an extreme case that reveals how participatory governance may emerge precisely in contexts of fragmentation.

Four neighbourhoods were selected to reflect variation in institutional access. Two are located in East Jerusalem (Beit Hanina and Kafr Aqab), where Palestinian residents face systematic infrastructural neglect and limited channels of formal representation (Brenner *et al.* 2026). Two are located in West Jerusalem (French Hill and Ramot), Jewish-majority neighbourhoods with established interfaces with municipal institutions. This comparative structure allows for the examination of how citizen science unfolds in contexts with differing baseline levels of institutional legitimacy and capacity.

**Figure 1. Map of Participating Neighbourhoods and Jerusalem Borders**




Source: Jerusalem Institute for Policy Research (original map)

### *Project Design*

The research is embedded in a community safety framework explicitly designed to address both intergroup tensions and everyday urban safety challenges, such as inadequate infrastructure and fire prevention. Rather than being framed as a research intervention, the project was introduced and implemented as a community safety initiative led by residents in cooperation with institutions. This framing was essential, as it ensured legitimacy among diverse neighbourhoods and positioned residents not as research participants, but as co-owners of a governance process aimed at improving collective safety conditions. Moreover, the project was not designed as a classic citizen science initiative, in the sense of large-scale, volunteer-driven data collection aimed at producing generalizable scientific knowledge. Instead, it adopts a citizen science logic centred on a foundational principle of the field: the generation, ownership, and interpretation of data by residents themselves.

The project leadership included three NGOs:

1) The Israeli Association of Community Councils, representing the community councils, and facilitated access to residents in each neighbourhood.
2) The Jerusalem Intercultural Center, a civil society organisation specialising in intergroup relations, managed fieldwork and mediated the interface between residents, municipal authorities, and policing bodies.
3) The Jerusalem Institute for Policy Research, which provided scientific and analytical support, ensuring methodological rigour and documentation.

At the city level, a steering committee brought together representatives from the municipal administration, policing authorities, community council directors, civil society organisations, and the academic team. Rather than setting the research agenda, this committee functioned as a coordinating and accountability structure, ensuring implementation and collaboration.

At the neighbourhood level, resident-led safety committees were established to identify local safety concerns, co-design data collection instruments, and interpret findings. These committees included local residents, community workers, and active volunteers. Crucially, committee members were not treated as consultees but as investigators with the authority to define what counts as a safety issue in their environment.

### *Research Design – Process Tracing*

To analyze how this resident-generated knowledge translated into concrete policy outcomes, the article

employs process tracing as its primary analytical strategy. Process tracing is a qualitative method designed to uncover the causal mechanisms linking actions, decisions, and interactions to institutional change within a bounded case (Beach and Pedersen 2019). Rather than estimating variable-based effects, the analysis reconstructs the sequence through which participatory knowledge production informed security-related governance. This approach is particularly well- suited to the research question guiding this study: How does citizen science, when structured around resident ownership of data, function as a catalyst for participatory institutional change? The objective is not simply to demonstrate that change occurred, but to explain how and why it emerged.

To achieve this, the analysis draws on a rich evidence base that includes documentary records (meeting transcripts, emails, policy memos), citizen-generated outputs (survey findings, interviews, problem rankings), and observed institutional responses (participatory observations). Through this material, the process tracing method identifies distinct stages in the participatory governance pathway.

The analysis outlines the process and focus on the authorities' responses to the data gathered in the survey. The survey instrument was not conceived by experts; rather, it was co-produced in partnership with neighbourhood committees through an iterative, dialogical process. In these sessions, residents collectively defined what constituted 'safety' in their environment, determined the appropriate language for describing risks, and identified which issues required institutional action. Each neighbourhood committee selected the safety issue most relevant to its local context and generated locally grounded survey questions to address it, ensuring that the instrument reflected the lived realities of residents rather than externally imposed categories. A total of 647 residents completed the survey (387 in East Jerusalem and 260 in West Jerusalem), with recruitment conducted through direct resident networks, community WhatsApp groups, and face-to-face engagement facilitated by neighbourhood committees. Surveys were administered in Arabic and Hebrew using language-specific terminology to preserve conceptual integrity.

While the final survey covered several shared domains, such as perceived safety, exposure to safety incidents, spatial identification of hazards, collective efficacy, willingness to engage in safety initiatives, trust in public institutions, and preferred channels for problem-solving, the relative weighting and framing of these domains differed across neighbourhoods in accordance with resident-defined priorities. Methodologically, this design reflects established approaches in participatory and citizen science research that privilege problem definition by participants. At the same time, the inclusion of common items (e.g. trust) enabled a comparative view across neighbourhoods and across the city's East-West divide.

The scientific procedures of survey construction, pilot testing, statistical processing, and data validation followed standard social science practices and ensured internal consistency and interpretive reliability. Given the technical skills required for statistical analysis and validation, these stages were conducted by the research team, while remaining grounded in resident-defined problem framings and priorities. Moreover, participation in the survey was mediated through community councils, and neighbourhood-based networks, resulting in greater participation by residents with higher levels of connections to the connections. However, demographic measures, including connection with the community council, present a diverse and representative sample.

That said, these procedures are not the primary focus of this article. The paper provides a technical account of survey development, but it mainly focuses on institutional responsiveness to resident-owned findings through a process-tracing analysis. From this perspective, even if the survey reflects the perspectives of more civically engaged residents, this does not undermine the analysis of institutional responsiveness at the centre of the paper.

Lastly, ethical safeguards were implemented throughout the process. Participation was voluntary, informed consent was obtained, and data were anonymized. Given the sensitivity of safety-related discussions, particular care was taken to ensure that participants were not exposed to political or legal risk. Rather than treating researcher positionality as a limitation, the study embraced an explicitly facilitative role. The researchers served as enablers of resident inquiry, providing methodological support and help needed to direct agenda-setting or data interpretation.

## 3. Findings

This section examines how resident-generated data functioned as a catalyst for participatory institutional change across two neighbourhoods: French Hill in West Jerusalem and Beit Hanina in East Jerusalem. The findings unfold in two stages. The first traces the process in both neighbourhoods, showing how residents used citizen science to redefine the terms of engagement with municipal and policing authorities. The second interprets the figures produced by residents, analysing how the

presentation of data triggered distinct institutional responses.

Rather than treating these figures as statistical outputs, the analysis approaches them as epistemic and political instruments through which residents asserted authority over the definition of public problems and reoriented the governance agenda. These reactions are examined through three mechanisms: (1) cognitive uptake, (2) affective shock and reputational defence, and (3) strategic alignment, which together explain how citizen-generated knowledge progressed from acknowledgment to operationalisation within institutional practice.

### *Two Case Studies: West and East*

#### A. French Hill

The French Hill case began in a context of entrenched distrust toward municipal authorities and persistent scepticism regarding the police. As one resident stated in the opening meeting, *"We have reported these safety problems for years, and nothing has changed. Why should this time be any different?"* His remark reflected a long history of tense discussions between residents, the municipality, and the police concerning what Jewish residents identified as the neighbourhood's main safety issue – the presence of Arab residents from nearby areas in their public spaces, particularly in parks and commercial centres. This perceived "problem" often intertwined concerns about crime and harassment with deeper intergroup fears. In routine times, it was expressed as anxiety over public order; during periods of heightened tension, such as the ongoing war following October 7, it became framed as fear of nationalist or terror-related attacks. This ongoing sense of insecurity translated into a broader feeling of neglect, shaping residents' initial scepticism and creating an unfavourable starting point for any attempt at collaborative governance with the authorities.

Despite repeated attempts to establish a structured framework for cooperation, regular and institutionalized coordination between the authorities and the community had not yet developed. The municipality remained formally supportive but organizationally distant, while operational engagement occurred primarily through ad hoc interactions with the police. As a result, the second meeting took place only between community representatives and the local police officer. In this meeting, community members shared initial interview findings indicating that safety concerns were concentrated around certain parks.

Rather than questioning the validity of the findings, the police officer requested that the details be forwarded for further investigation, noting, *"We will check this with the municipality's legal advisor."* Although this response appeared procedural, it marked the first instance in which institutional actors treated citizen-generated data as legitimate and actionable. However, it also showed that the three most-valuable players – municipality, police, community – are not sitting together.

In this phase, the community committee, supported by local NGOs, worked independently to define its safety agenda. Through residents' interviews and internal discussions, members identified recurring fears, particularly walking through certain streets at night, reckless motorcycle driving, and loud disturbances. They decided to focus the project on "fear of walking at night," framing it as a shared community concern rather than an individual experience. This choice led to the design of a local initiative to mark and promote "safe pathways" and visible zones of safety in public spaces. To broaden participation, the committee drafted questions for dissemination via WhatsApp, inviting residents to share their experiences. These activities represented an autonomous stage of citizen science: residents were not only collecting data but actively shaping the local research and action strategy before institutional actors became involved.

In the fourth meeting, held between the community committee and the municipality, without police participation, residents presented their emerging plan and shared preliminary insights drawn from discussions. The municipality responded with openness and support, expressing recognition of the residents' initiative. One municipal representative remarked, "*We would like to include the police in meetings of this type in the future.*" This statement marked a symbolic reversal of authority: rather than inviting residents into a municipal framework, the municipality sought inclusion within the community-led process. At this stage, the epistemic hierarchy had begun to shift.

The process culminated in the first full Community Safety Table, where, for the first time in a long time, all institutional actors sat together around resident-owned data. The meeting included representatives from the police, the municipality, the community council, and local NGOs. Crucially, the discussion was structured around the findings of the community safety survey, which had been designed, administered, and interpreted by the residents themselves. This transformed the meeting dynamic: rather than reporting to authorities, the residents presented empirical evidence that guided the agenda. Institutional representatives no longer questioned the data's validity but requested access to it - *"The police asked to receive the full community safety survey results from June."*

The survey enabled a coordinated and constructive discussion on issues such as road safety, lighting, public events, and intergroup tensions in public parks. Each authority responded to the data with specific commitments: the police agreed to conduct additional enforcement operations and update mapping of hazardous areas; municipal officials proposed integrating ideas into their operational routines. What made this meeting distinctive was not the number of participants but the epistemic configuration: residents owned the knowledge that structured institutional dialogue. As one community worker reflected afterward, *"They came to the table because we had the data."* Since then and until the end of 2025 three more round tables took place. By December the neighbourhood disseminated a full-year plan for 2026.

### B. Beit Hanina

The Beit Hanina process began in a markedly different institutional atmosphere from that of French Hill. While Palestinian neighbourhoods in Jerusalem typically face chronic inequality in service provision and limited access to municipal resources, community leaders in Beit Hanina approached this initiative with notable optimism. They viewed the process as an opportunity to establish a constructive partnership with authorities rather than a site of confrontation. In the opening meetings, community leaders, rather than residents, identified two major safety concerns: road safety and fire prevention, ultimately prioritising the latter. This early act of selection reflected both a pragmatic and strategic orientation. It signalled confidence in their ability to influence local governance while deliberately choosing an area of intervention that enabled cooperation with less politically charged institutions, such as the fire department and emergency services, rather than the police or the municipality.

Governance in East Jerusalem relies heavily on community leadership and local councils, which act as mediators between residents and the state (Brenner *et al.* 2024; Avni *et al.* 2022). Residents generally refrain from direct engagement with municipal or policing authorities, and as a result, participatory initiatives are rare and difficult to sustain. Much of the decision-making occurs through personal relationships, informal negotiations, and face-to-face meetings rather than institutionalised procedures. This deeply embedded mode of governance proved resistant to change, and in practice in the project, it remains the same.

In the months that followed, the Beit Hanina leadership continued to advance the project without conducting resident-led research or community engagement. Instead, they held internal meetings and one-on-one discussions with municipal officials. In one instance, the community council director approached the municipal business licensing department to request enforcement of fire-hazard regulations in local shops. His request was declined with the explanation that enforcement in East Jerusalem was "too difficult." Frustrated by the lack of progress, the council reconvened to reassess strategy and met independently with the fire department to explore new avenues for collaboration. Although communication channels widened, implementation remained stalled. The relevant authorities were not yet sitting together at the same table, but rather receiving updates about the process separately.

As the process stagnated, a facilitator intervened to reorient the initiative. The turning point came in September, when the community finished the community research, and presented their results. The data revealed low feelings of safety at night, high exposure to road hazards, and exceptionally low trust in the municipality's responsiveness. These results reshaped the governance dynamic. The first full Community Safety Table convened in Beit Hanina brought together all key actors, community leaders, the municipality, the police, and NGOs, around a single dataset owned and interpreted by the community. For the first time, the municipal agenda was structured entirely around citizen-generated evidence, and officials acknowledged the need to formulate an action plan based on resident-defined priorities.

The Beit Hanina case demonstrates how resident-generated data reshaped the dynamics of engagement between the community and the authorities, even when participation was mediated through leadership rather than broad citizen involvement. The survey, designed and conducted primarily by community leaders, nonetheless marked a significant epistemic shift. For the first time ever, local actors produced their own evidence and demanded that institutions respond to it. Institutional reactions ranged from defensive to cooperative, revealing both the fragility and the potential of such hybrid forms of citizen science. In the fragmented governance landscape of East Jerusalem, this process did not dissolve existing asymmetries of power, but it momentarily inverted them, granting community leaders the authority to define the problem and compel institutional recognition.

In contrast to the Israeli neighbourhood, a second roundtable did not take place. Although project leadership had defined this as a goal, local leaders found the process increasingly contested and difficult to sustain. As the council manager

explained, the survey surfaced multiple competing priorities, making agreement inherently fragile: *"There were so many issues… the challenge was deciding what comes first."* Importantly, the survey did succeed in convening the authorities and creating an initial space of engagement. At the same time, it generated a distinct, downward-facing layer of institutional response, compelling the council itself to engage with residents. As the manager noted, residents interpreted participation as a promise of follow-up and repeatedly asked, *"There was a survey, so what's next?"* For participants, the significance of the process lay less in the results than in the expectation of an institutional response to their collective voice.

### *The Politics of Data*

The presentation of citizen-generated findings marked the pivotal moment when residents and community leaders transitioned from participants to epistemic actors, compelling institutions to respond. This chapter present several figures of the resident-led survey. Each figure represented a distinct dimension of resident experience - safety, trust, problem prioritisation, and willingness to engage. Collectively, the figures did not merely describe conditions and attitudes they help explain and reflect institutional reactions.

These reactions varied in form and forum. Some unfolded directly in community meetings, where officials were confronted with residents' interpretations of data. Others occurred indirectly, through presentations led by NGOs to municipal representatives, often without residents present. Across these spaces, the data circulated as both evidence and provocation forcing institutions to acknowledge, contest, or adapt to citizen-defined realities. Analytically, these institutional responses can be grouped into three interrelated mechanisms: cognitive uptake, affective shock and reputational defence, and strategic alignment.

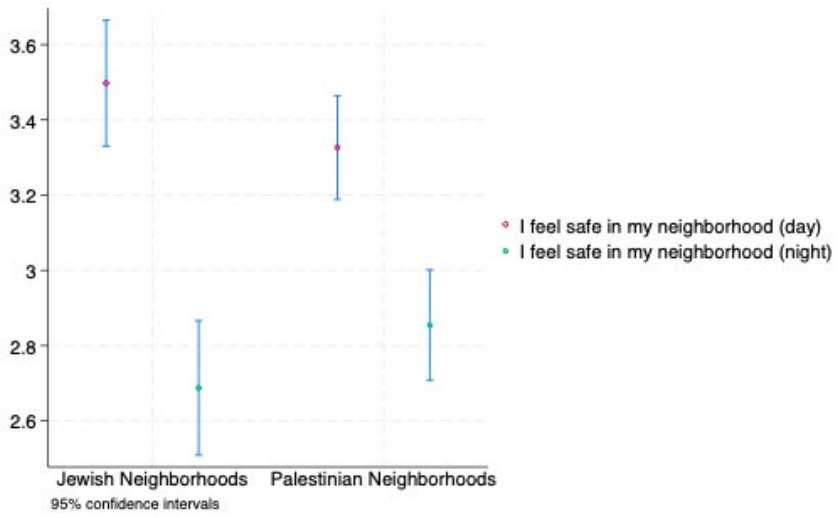
#### Cognitive Uptake

Cognitive uptake refers to the moment in which institutions internalise citizen-generated knowledge as relevant, credible, and actionable, regardless of whether they agree with its implications. Unlike forms of participation that are merely symbolic or consultative, cognitive uptake signals a deeper shift in the epistemic hierarchy of governance. It occurs when institutional actors recognise that residents are not simply expressing opinions, but are producing valid knowledge about the public realm.

In this study, cognitive uptake was observed when municipal and policing authorities responded to resident-generated data not with dismissal or deflection, but with acknowledgement of its legitimacy as a basis for decision-making. The presentation of safety perceptions (Figure 2) did not lead officials to question the methodology or sampling. Instead, they accepted the results as a reflection of lived public reality. Notably, the mean scores indicated moderate to high levels of perceived safety in most neighbourhoods, including Palestinian neighbourhoods where institutional distrust was otherwise high. This pattern signalled to authorities that residents were not exaggerating or using the survey to advance grievances, but providing a measured account of their everyday conditions.

A similar dynamic emerged with the presentation

**Figure 2. Resident Perceptions of Safety (Day and Night) in Jewish and Palestinian Neighbourhoods**




Source: Jerusalem Institute for Policy Research, 2025 (original survey)

of exposure data (Figure 3). Rather than reporting extreme or sensationalised exposure to threats, most respondents indicated low to moderate direct exposure to the problems they had identified as most relevant. This restrained pattern further reinforced institutional confidence in the reliability of the data. A municipal representative reflected: *"This is very balanced. People are not inflating the situation. They are describing it as it is. It is similiar to our [the municipality] knowledge on the issue."*

Together, Figures 2 and 3 triggered the first mechanism of institutional change – cognitive uptake. By demonstrating that residents' findings were balanced and methodologically sound, the data instilled confidence among institutional actors that the community-led process could yield reliable insights. Officials began to treat the information as a credible reflection of public reality rather than a political statement. Moreover, the Researchers helped answering any questions about the validity and representation of the data providing more confidence. This shift did not fundamentally transform the hierarchy of governance, but it opened a space of mutual confidence in which resident-generated evidence could be considered legitimate and actionable. Cognitive uptake, in this context, refers to the emergence of trust in the quality and intentions behind citizen-led data production and the first building block in the politics of data.

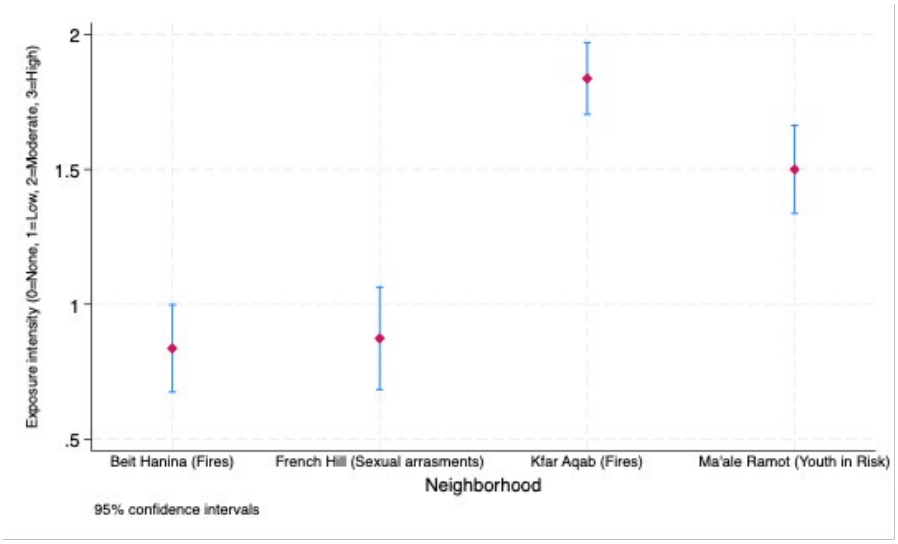
### Affective Shock and Reputational Defence

If cognitive uptake marks the moment when institutions accept citizen-generated data as credible, affective shock represents the moment when that data challenges the institution's public legitimacy. Whereas the first mechanism is analytical, this second mechanism is emotional and reputational. It captures how institutions feel compelled to respond when confronted with evidence that not only diagnoses governance problems but places responsibility, implicitly or explicitly, on institutional actors.

The presentation of trust (Figure 4) generated an immediate affective response. In Beit Hanina, where the police scored notably low, the police representative reacted by personalising the data: *"I take this very personally. I have worked very hard in last two years to build connections here."* Later in the meeting, he asks to add trust-building as one of the main goals of the process. Importantly, this response did not dispute the validity of the data. Instead, it reflected institutional discomfort at being evaluated by residents on the basis of citizen-owned evidence. This affective reaction demonstrated that the data had reached beyond the cognitive and into the domain of institutional legitimacy. The police officer's emotional response illustrates that citizen-generated data does not merely inform institutions, it confronts them.

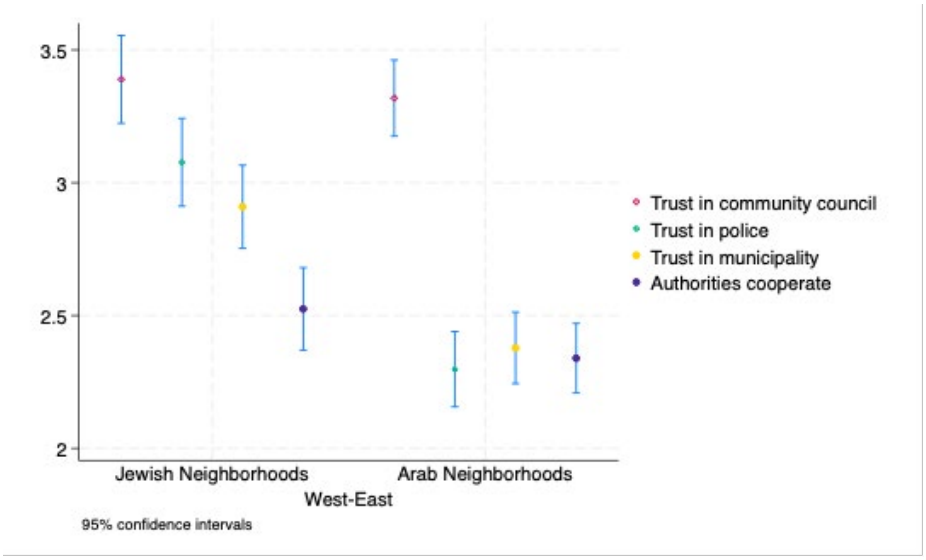
A similar reaction unfolded during the presentation of the top safety problems identified by each neighbourhood. In the French Hill, residents ranked Break-ins as their highest concerns. One municipal official, upon seeing these results, responded with visible concern: *"I don't agree with these results! People will think we are in Chicago – we are not in Chicago!"* This statement not only contested the accuracy of the findings; rather, it revealed reputational anxiety. The concern was not only whether residents had misreported reality, but also about the implications

**Figure 3. Resident-Reported Exposure Intensity to Key Safety Problems, by Neighbourhood**




Source: Jerusalem Institute for Policy Research, 2025 (original survey)

**Figure 4. Levels of Trust in Local Institutions (Municipality, Police, Community Council) and Institutional Cooperation**




Source: Jerusalem Institute for Policy Research, 2025 (original survey)

**Table 1. Top Four Safety Problems by Neighbourhood (Resident Prioritisation Table)**

| Neighbourhood | 1st Priority | 2nd Priority | 3rd Priority | 4th Priority |
|---|---|---|---|---|
| **French Hill** | Break-ins to vehicles/homes | Road safety concerns | Nationalist-motivated crime | Public order disturbances |
| **Ma'ale Ramat** | Presence of minority labourers at construction sites | Youth loitering in public parks | Break-ins to vehicles/ homes | Road safety concerns |
| **Beit Hanina** | Road safety concerns | Public order disturbances | Stray dogs | Poor infrastructure |
| **Kafr Aqab** | Public order disturbances | Poor infrastructure | Break-ins to homes | Home squatting/ intrusion |

Source: Jerusalem Institute for Policy Research, 2025 (original survey)

of that reality becoming publicly visible. The figure threatened the institution's image of competence and control, creating pressure to mitigate reputational risk through action.

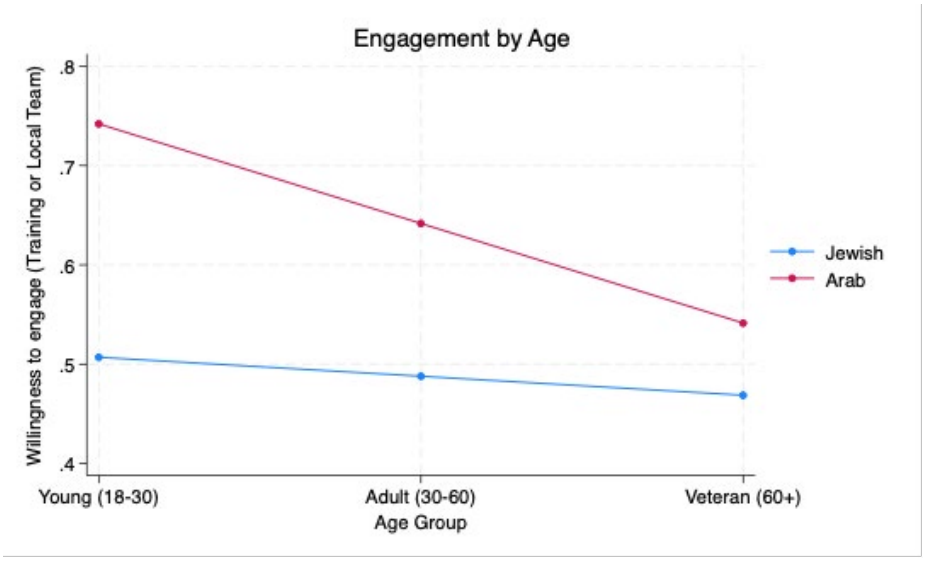
These reactions constitute what we define as affective shock and reputational defence. A mechanism in which institutions emotionally register the implications of citizen-generated data, leading to adaptive behaviour not because they are persuaded scientifically, but because they are compelled politically. This mechanism is crucial in the transition from knowledge acceptance to behavioural response. It marks the moment when institutional actors move from acknowledging data to recognising that inaction in the face of this data carries reputational cost. This affective pressure is a key driver in the subsequent shift toward collaborative engagement.

### Strategic Alignment

If cognitive uptake reflected recognition of citizen knowledge, and affective shock exposed vulnerability to citizen judgment, then strategic alignment represents the moment when institutions recalibrated their actions in response to the opportunities revealed by citizen-generated data. This mechanism is not defensive, it is forward-looking. It captures when institutional actors begin to position themselves in alignment with citizens to co-produce solutions.

Unlike the previous figures, which focused on diagnostic insights, Figure 5 was explicitly strategic in nature. During the analysis stage, residents, with support from the research team, consciously chose to move beyond descriptive statistics to present a correlation between age groups and willingness to engage in local safety initiatives. It was the only

**Figure 5. Willingness to Engage in Safety Initiatives by Age Group and Neighbourhood**




Source: Jerusalem Institute for Policy Research, 2025 (original survey)

second-level analysis introduced in the presentation. This analytical choice was deliberate. It framed citizen participation not as a general aspiration, but as a targeted resource that could be mobilised through policy.

The figure revealed a clear pattern. In both Jewish and Palestinian neighbourhoods, younger residents were significantly more willing to participate in safety initiatives than older adults, with Palestinian youth exhibiting particularly high levels of willingness. When presented, this finding shifted the tone of the discussion. Rather than responding emotionally or defensively, institutional actors responded strategically. One municipal representative stated: *"This shows real potential. We must find a way to work with these young residents."* Another official even propose a practical option*: "I have an idea, we already have an emergency program for youth in East Jerusalem schools perhaps we can develop this cooperation."* The figure reframed residents not as a source of complaints, but as an asset with mobilizable capacity. Authorities began to ask practical questions: *"What kind of teams can be built with this age group?"* and *"Can we co-develop youth-led safety initiatives?"*

This moment signified the onset of institutional activation through strategic alignment. Whereas earlier figures forced institutions to recognise problems framed by residents, this figure encouraged institutions to join residents in designing solutions. Engagement was not interpreted as compliance, but as leverage. Evidence that residents possessed latent organisational capacity that institutions could not afford to ignore. The presentation of willingness-to-engage data therefore functioned as a pivot point. It transitioned the governance dynamic from reactive accommodation to proactive collaboration.

Through this mechanism, citizen-owned knowledge moved from challenging institutional legitimacy to structuring institutional action. In short, residents demonstrated that they were not merely subjects of governance, they can be partners in its production.

This mapping demonstrates that resident-generated data does not merely inform institutions; it activates them, beginning with epistemic recognition, passing through relational disruption, and culminating in strategic collaboration.

The findings of this study reveal that institutional change did not emerge from participation alone, nor from the mere inclusion of residents in consultative processes. Rather, transformation occurred through a distinct mechanism-based sequence initiated when residents assumed epistemic ownership over the definition, measurement, and interpretation of public safety. The citizen science process functioned as a governance intervention precisely because residents produced knowledge that institutions could not ignore, challenge, or easily reframe.

## 4. Discussion

The findings of this study contribute to ongoing debates in participatory governance by demonstrating that institutional responsiveness is not merely a function of state openness or citizen mobilisation, but is fundamentally shaped by the ownership of public knowledge. The citizen-generated figures presented through the community safety process were not simply diagnostic tools; they functioned as political instruments. This challenges

**Table 2. Summary Mechanism Mapping**

| Mechanism | Exemplar Figure | Type of Response | Nature of Change |
|---|---|---|---|
| **Cognitive Uptake** | Figure 2: Perceived Safety. Figure 3: Exposure Intensity | Acceptance of citizen-generated data as credible and valid | Institutions begin to treat resident knowledge as authoritative, shifting the epistemic basis of agenda-setting |
| **Affective Shock / Reputational Defence** | Figure 4: Trust in Institutions. Table 1: Top Four Safety Problems | Emotional reactions signalling institutional vulnerability and concern for legitimacy | Institutions recognise that citizen data has reputational and political implications, creating pressure to respond |
| **Strategic Alignment** | Figure 5: Willingness to Engage | Recognition of residents as governance partners and co-producers of solutions | Institutions reorient behaviour to collaborate with citizens, moving from defensive postures to proactive co-production |

Source: Jerusalem Institute for Policy Research, 2025 (original survey)

long-standing assumptions in the literature that participation primarily operates through deliberative inclusion or stakeholder representation (Klijn and Koppenjan 2002). Instead, the study finds that participation becomes institutionally consequential when it enables citizens to generate, interpret, and deploy knowledge.

This insight extends early conceptions of the "interactive state" (Akkerman *et al.* 2004), which emphasised participation as a corrective to the hierarchical logic of state decision-making. While those frameworks recognised the value of engagement, they typically assumed that institutions retain control over agenda-setting and the interpretation of knowledge. The findings here indicate that when residents collectively own the means of knowledge production, they acquire new forms of epistemic authority that compel institutional actors to respond. Similar dynamics are identified in collaborative governance literature (Ansell and Gash 2008), which highlights the importance of trust-building and shared problem definition. However, rather than resulting from institutional goodwill or facilitated consensus, the processes observed in this study show that collaboration emerged only after residents asserted data ownership, thereby redefining the terms on which institutions could engage.

In this sense, the study advances recent scholarship on co-production and generative participation, which argues that participatory processes can actively produce new institutional capacities rather than merely advising existing ones (Sorrentino *et al.* 2018). The resident-generated figures did not serve to inform authorities in a consultative manner; they initiated new governance dynamics by imposing a citizen-defined agenda. The shift from participation to co-production was not procedural but epistemic. It occurred when citizens became recognised as authoritative knowledge actors. This finding is further supported by the literature on citizen science, which has increasingly been conceptualised as a political practice capable of redistributing power within governance systems (Jaeger *et al.* 2023; DiSalvo *et al.* 2012).

The findings also contribute to broader debates on legitimacy and institutional adaptation. Classical theories of legitimacy emphasise citizens' perceptions of institutional performance and procedural fairness as key determinants of trust (Lindblom and Cohen 1979; Brenner *et al.* 2026). However, the processes observed here suggest a more reciprocal dynamic. Institutions themselves sought legitimacy through engagement with citizen-generated knowledge. Rather than legitimacy being granted to institutions by citizens, it was co-produced through the recognition of resident-led data as credible and politically salient. When the findings were presented, institutional representatives responded not only with analytical attention but with affective acknowledgment – expressing recognition, vulnerability, and eventually alignment with the residents' agenda.

This dynamic supports emerging arguments in governance research that institutions increasingly depend on participatory knowledge infrastructures to sustain authority and responsiveness in complex, fragmented contexts (Hoppe 2011; Mayer *et al.* 2020). In Jerusalem's divided urban environment, where trust and cooperation are unevenly distributed, legitimacy was not a precondition for participation but an outcome (even if limited) of citizen-led knowledge production.

The variation observed between French Hill and Beit Hanina further illustrates that participatory institutional change is not determined by initial levels of trust or integration. In contexts like Beit Hanina, where institutional responsiveness has historically been limited, citizen-owned knowledge

nevertheless initiated mechanisms of cooperation. This counters deterministic perspectives that frame divided or marginalised urban environments solely as barriers to participatory governance (Yiftachel 2016; Bollens 2012). At the same time, the forms of cooperation that emerged were shaped by structural asymmetries, including the types of issues communities prioritised and the ease with which institutional coordination mechanisms, such as round tables, could be established. However, these constraints also heightened the political significance of data ownership, as residents used knowledge production to assert their right to define the governance agenda. In both cases, the decisive moment was the same – the initiation of resident-owned data collection.

At the same time, the effectiveness of these participatory processes remains contingent on broader contextual conditions. Periods of heightened political tension, security escalation, or shifts in municipal priorities can narrow institutional openness and disrupt emerging forms of collaboration (Brenner *et al*. 2023a). In such moments, citizen-generated data may retain its value, but its capacity to translate into change becomes more fragile. This underscores that participatory institutional change is neither guaranteed nor linear: it operates within, and remains exposed to, the broader dynamics of conflict that shape governance in divided cities.

Despite its contributions, the process examined here also reveals important limitations and dependencies. Citizen science requires the coordination of multiple actors, community councils, NGOs, researchers, funders, and residents. Each actor with his own mandates, resources, and time constraints. This multi-actor configuration makes the process inherently demanding, both financially and logistically. Sustaining collaboration over time requires facilitation, trust-building, and iterative engagement, all of which are costly and difficult to institutionalise within short project cycles or rigid frameworks. Furthermore, the data produced by residents is inherently local and context-bound. Sampling through community networks, while effective for mobilisation, introduces potential selection biases and limits the generalisability of results beyond the specific neighbourhoods studied. The findings should therefore not be interpreted as representative of the wider city but as grounded insights into situated governance dynamics.

Ultimately, the very constraints of this process underscore its strength. By generating data that was both embedded in community realities and independent of institutional control, the initiative redefined what counts as credible public knowledge in a divided city. Its significance lies not in methodological precision but in its ability to reshape relationships between residents and authorities. In Jerusalem, where governance is often fragmented and trust uneven, citizen science and epistemic power presents itself as a practical and legitimate tool for advancing collaborative governance.

## References

Akkerman T., Hajer M., Grin J. (2004), The interactive state: Democratisation from above? *Political Studies,* Vol.52, No.1, pp.82-95

Allegra M., Casaglia A., Rokem J. (2012), The Political Geographies of Urban Polarization: A Critical Review of Research on Divided Cities, *Geography Compass*, Vol.*6, No.*9, pp.560-574

Ansell C., Gash A. (2008), Collaborative governance in theory and practice, *Journal of Public Administration Research and Theory,* Vol. 18, No.4, pp.543-571

Avni N., Brenner N., Miodownik D., Rosen G. (2022), Limited urban citizenship: the case of community councils in East Jerusalem, *Urban Geography*, Vol.43, No.4, pp.456-566

Beach D., Pedersen R. (2019), *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines* (2nd ed.). University of Michigan Press

Bherer L., Gauthier M., Simard L. (eds.) (2017), *The Professionalization of Public Participation*, London, Routledge

Bollens S.A. (2012), *City and Soul in Divided Societies*, London, Routledge

Bonney R., Cooper C.B., Dickinson J., Kelling S., Phillips T., Rosenberg K.V., Shirk J. (2009), Citizen science: A developing tool for expanding science knowledge and scientific literacy. *BioScience,* Vol.59, No.11, pp.977-984

Brenner N., Avni N., Rosen G., Miodownik D. (2026), Flexible compliance: utility and legitimacy in Jerusalem, *Territory, Politics, Governance*, Vol.14, No.1, pp.22-41

Brenner N., Miodownik D., Shenhav S. (2024), Leadership repertoire and political engagement in a divided city: the case of East Jerusalem, *Urban Studies*, Vol.61, No.1, pp.58-67

Brenner N. Kübler T., Nassar T. (2023a), Challenging the Linear Model of Peacebuilding Planning: The Case of Jerusalem, *Journal of Peacebuilding and Development*, Vol.18, No.1, pp.84-98

Brenner N., Shenhav S.R., Miodownik D. (2023b), Leadership development in divided cities: The Homecomer, Middleman, and Pathfinder, *Journal of Urban Affairs*, Vol.45, No.10, pp.1824-1840

Chiaravalloti R.M., Skarlatidou A., Hoyte S., Badia M.M., Haklay M., Lewis J. (2022), Extreme citizen science: Lessons learned from initiatives around the globe, *Conservation Science and Practice*, Vol.4, No.2

Creighton J.L. (2005), *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement*, S. Francisco, Jossey-Bass

DiSalvo C., Clement A., Pipek V. (2012), Communities: Participatory design for, with and by communities, in Simonsen J., Robertson T. (eds.), *Routledge International Handbook of Participatory Design,* London, Routledge, pp.182-209

Fung A. (2006), Varieties of Participation in Complex Governance, *Public Administration Review*, Vol.66, No.1, pp.66-75

Haklay M. (2013), Citizen science and volunteered geographic information: Overview and typology of participation, in Sui D.Z., Elwood S., Goodchild M.F. (eds.), *Crowdsourcing geographic knowledge: Volunteered geographic information (VGI) in theory and practice* Dordrecht, Springer, pp.105-122

Haran-Diman A., Miodownik D. (2022), Social Cohesion and Collective Violence: Latent Variable Approach to Explaining Riots in East Jerusalem, Studies in Conflict and Terorism, Vol.47, No.12, pp.1772-1799

Hecker S., Bonney R., Haklay M., Hölker F., Hofer H., Goebel C., Gold M., Makuch Z., Ponti M., Richter A., Robinson L., Iglesias J.R., Owen R., Peltola T., Sforzi A., Shirk J., Vogel J., Vohland K., Witt T., Bonn A. (2018), Innovation in Citizen Science – Perspectives on Science-Policy Advances, *Citizen Science: Theory and Practice*, Vol.3, No.1, art.4

Hoppe R. (2011), *The governance of problems: Puzzling, powering and participation,* Bristol University Press, Policy Press

Innes J.E., Booher D.E. (2003), Collaborative policymaking: Governance through dialogue, in Hajer M.A., Wagenaar H. (eds.), *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.33-59

Irwin A. (1995), *Citizen science: A study of people, expertise and sustainable development*, London, Routledge

Jaeger J., Masselot C., Greshake Tzovaras B., Senabre Hidalgo E., Haklay M. (Muki), Santolini M. (2023), An epistemology for democratic citizen science, *Royal Society Open Science*, Vol.10, No.11, 231100

Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (2002), Rediscovering the citizen: New roles for politicians in interactive policymaking, in Rhodes R.A.W. (ed.), *Transforming British government*, Oxford, Oxford University Press, pp.153-167

Lehrs L., Brenner N., Avni N., Miodownik D. (2023), Seeing peace like a city: local visions and diplomatic proposals for future solutions, *Peacebuilding*, Vol.11, No.4, pp.425-445

Lindblom C.E., Cohen D.K. (1979), *Usable knowledge: Social science and social problem solving,* Yale University Press

Mayer I.S., van Daalen C.E., Bots P.W.G. (2020), Perspectives on policy analysis: A framework for understanding and design, in *Routledge Handbook of Policy Design,* London, Routledge, pp.161-179

Shlay A.B., Rosen G. (2015), *Jerusalem: The Spatial Politics of a Divided Metropolis*, Polity Press

Silver Y., Shavit A. (2025), Community versus citizen science: An activist-based distinction, in *Citizen science contributions to biology and environmental education,* Springer, pp.193-216

Sorrentino M., Sicilia M., Howlett M. (2018), Understanding co-production as a new public governance tool, *Policy and Society,* Vol.37, No.3, pp.277-293

Roche J., Bell L., Galvão C., Golumbic Y.N., Kloetzer L., Knoben N., Laakso M., Lorke J., Mannion G., Massetti L., Mauchline A., Pata K., Ruck A., Taraba P., Winter S. (2020), Citizen Science, Education, and Learning: Challenges and Opportunities, *Frontiers in Sociology*, Vol.5

Yiftachel O. (2016), The Aleph – Jerusalem as critical learning, *City*, Vol.20, No.3, pp.483-494

Zugayar M., Avni N., Silverman E. (2021), Vertical informality: The case of Kufr Aqab in East Jerusalem, *Land Use Policy*, Vol.105, pp.2-9

**Noam Brenner**
noam.brenner@ed.technion.ac.il
Senior Researcher at the Jerusalem Institute for Policy Research, Research Associate at the Technion, and Teaching Associate at the Hebrew University. His work focuses on political identity, divided cities, and participatory methods. Integrating research with practice, he leads a community safety initiative and co-led a peacebuilding initiative in Jerusalem (www.noambrenner.com).

# La resistenza civica quale pratica rigenerativa per la governance locale

## L'esperienza del Comitato Aria Nostra di Ancona

Camilla Giantomasso
Università degli Studi di Roma Tre

Il contributo analizza il Comitato Aria Nostra di Ancona, nato dopo la decisione di collocare un impianto crematorio nel cimitero di Tavernelle, vicino a scuole, università e parchi. La ricerca ricostruisce il quadro normativo nazionale ed europeo, descrive le condizioni ambientali e analizza le pratiche del Comitato, evidenziando come la mobilitazione civica possa rafforzare la partecipazione, incidere sulla governance urbana e promuovere innovazione sociale e istituzionale.

**Civic resistance as a regenerative practice for local governance. The experience of the Aria Nostra Committee of Ancona**

*This paper explores the Aria Nostra Committee in Ancona, established in response to the proposed crematorium at Tavernelle cemetery, located near schools, universities, and public parks. Drawing on national and European regulatory frameworks and the local environmental context, the study examines the Committee's civic actions, showing how grassroots mobilization can enhance citizen participation, shape urban governance, and stimulate social and institutional innovation.*

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-8

**Citazione**
Giantomasso C. (2026), La resistenza civica quale pratica rigenerativa per la governance locale. L'esperienza del Comitato Aria Nostra di Ancona, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.118-131

**Parole chiave**
Cittadinanza attiva
Governo locale
Pianificazione urbanistica

**Keywords**
*Active citizenship*
*Local government*
*Urban Planning*

### Introduzione

Le decisioni relative alla localizzazione e alla gestione dei cimiteri, pur riguardando un servizio pubblico essenziale e un'infrastruttura fondamentale per la salute collettiva, raramente vengono incluse nei processi di pianificazione territoriale partecipata. Studi recenti su casi cimiteriali in Europa occidentale, dal Regno Unito alla Polonia e alla Svizzera (Długozima 2022; Klingemann 2022; Maddrell *et al*. 2023a), mostrano infatti come tali scelte restino perlopiù prerogativa delle amministrazioni comunali o di soggetti privati convenzionati, senza un effettivo coinvolgimento delle comunità né tramite forme di partecipazione diretta né mediante monitoraggi civici – circostanza, questa, che nei medesimi contesti ha finito poi col generare conflitti tra amministrazioni, operatori privati e residenti proprio sulle scelte e sul ruolo di tali spazi nel tessuto urbano. Inoltre, nonostante la progressiva riduzione della disponibilità di suolo per nuove sepolture e il conseguente accumulo di feretri in attesa (Kong 2012), la pianificazione cimiteriale – in Italia formalmente garantita dalla redazione obbligatoria dei Piani regolatori cimiteriali (PRC) secondo il D.P.R. n. 285/1990 – si basa su rilevazioni frammentarie o su registri di sepoltura incompleti o poco aggiornati, rendendo così difficile stimare la capacità residua dei suoli e pianificare correttamente le sepolture. A questa criticità si aggiunge poi una tendenza sempre più marcata alla privatizzazione e all'esternalizzazione della gestione cimiteriale (Dota *et al.* 2023), che introduce logiche economiche e neoliberali in un ambito storicamente connesso alla funzione pubblica, alla dimensione simbolica e al valore collettivo di queste forme patrimoniali (Swensen 2018).

Parallelamente, negli ultimi anni si sono registrati profondi mutamenti nelle pratiche funerarie, al punto

che in molti Paesi europei[1] la cremazione è divenuta ormai la modalità prevalente di trattamento dei defunti. Anche in Italia – dove il dibattitto su questa pratica risale già agli anni Ottanta dell'Ottocento[2], con la promulgazione del primo Codice sanitario nazionale – essa copre oggi circa il 40% dei decessi, con all'attivo 91 impianti di cremazione (Dati Utilitalia SEFIT 2024[3] calcolati a partire dai dati Istat 2023[4]). Tale diffusione sembra rispondere a una combinazione di motivazioni pratiche e simboliche, tra cui la riduzione del consumo di suolo, i minori costi rispetto alla sepoltura tradizionale[5] e la possibilità di forme di commemorazione più personalizzate e 'laiche', in linea con una crescente secolarizzazione dei rituali del ciclo di vita. Difatti, per quest'ultima voce, se da un lato la sepoltura resta centrale in alcune comunità – come quelle cattoliche romane, ortodosse ed ebraiche (Cozma *et al*. 2023; Golbert 2006) – o in aree in cui si osserva una crescente diffusione della riduzione dei rimpatri dei defunti migranti e della crescita demografica di minoranze che prediligono l'inumazione (Cristaldi e Omenetto 2018; Omenetto 2020), dall'altro essa tende ad affievolirsi in quei Paesi europei caratterizzati da un'affiliazione storica a una Chiesa riformata e/o da orientamenti sempre più secolarizzati (Maddrell *et al*. 2023b; Pettersson 2011).

Dietro alla diffusione della cremazione si celano tuttavia numerose preoccupazioni ambientali, legate alle emissioni inquinanti e all'elevato consumo energetico (Marchi *et al*. 2023; Mari e Domingo 2010), oltre a vincoli urbanistici: in Paesi come il Regno Unito, infatti, la legge stabilisce specifiche regole di localizzazione, come la distanza minima da abitazioni o strade pubbliche (Franco e Georgin 2022). Da questo quadro è chiaro, dunque, come le questioni legate all'industria funeraria e alle pratiche di sepoltura siano estremamente complesse, richiedendo di considerare tali *deathscapes* (Davies e Bennett 2016) non già come luoghi del lutto, ma come veri e propri dispositivi di programmazione territoriale, orientati a una logica di lungo periodo. Il presente contributo, attraverso la lente della geografia sociale e un approccio *rights-based* mutuato dai *development studies*, affronta tali questioni a partire dal caso di studio del Comitato Aria Nostra di Ancona, nato in risposta alla decisione da parte dell'autorità comunale di installare un forno crematorio in un quartiere densamente popolato, a ridosso di scuole, università e spazi verdi. Più in particolare, questo contributo mostra come la mobilitazione civica del Comitato possa negoziare salute pubblica, interessi urbanistici e valori simbolici, trasformando la resistenza in una forma di partecipazione rigenerativa. La domanda che guida il lavoro è, infatti, la seguente: in che modo le pratiche del Comitato Aria Nostra possono configurarsi come pratiche rigenerative di nuove forme di cittadinanza, governance e cura dei beni comuni? E, più in generale, come può la resistenza civica contribuire a ridefinire l'agenda istituzionale, aprendo spazi di partecipazione autentica e stimolando innovazioni nei processi decisionali urbani?

## 1. Crematori: impatto ambientale e vuoti normativi

Dal latino *cremāre* (bruciare un cadavere) deriva il termine crematorio, che in origine indicava semplicemente il luogo fisico destinato alla riduzione

1 In Svezia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito, la cremazione si è affermata come la modalità prevalente di gestione dei resti dei defunti, con tassi che si aggirano intorno al 70%. (Fonte: Swedish Cemetery and Crematorium Association-Cremation Society of Great Britain, 2021, https://www.cremation.org.uk/Sweden-2024; Dutch National Cremation Federation-Cremation-Society of Great Britain, 2021, https://www.cremation.org.uk/The-netherlands-2023; Cremation Society of Great Britain, 2024, https://www.cremation.org.uk/progress-of-cremation-united-kingdom) – ultima consultazione: 7 aprile 2026.

2 Come riportato da Di Ciaula *et al*. (2024), una delle prime esperienze di cremazione in Italia risale al 1878, nella cittadina di Cremona. L'evento si inserisce in un periodo in cui il neonato Stato italiano, segnato da guerre, endemie ed epidemie e afflitto da una diffusa malnutrizione, stava progressivamente adottando i principi della medicina igienista moderna. Tuttavia, fino a pochi decenni fa la pratica della cremazione non aveva registrato una crescita significativa, rimanendo al di sotto delle mille unità annue fino agli anni Sessanta del secolo scorso. Successivamente, il numero di cremazioni è aumentato rapidamente: oltre 15.000 nel 1995, quasi 30.000 nel 2000, circa 75.000 nel 2010, fino a raggiungere le 244.000 nel 2021.

3 Fonte: https://www.funerali.org/wp-content/uploads/File/Circolari/cx02408060.htm – ultima consultazione: 7 aprile 2026.

4 Fonte: https://demo.istat.it/app/?l=it&a=2023&i=P02 – ultima consultazione: 7 aprile 2026.

5 In Italia, la cremazione è un servizio pubblico regolato dallo Stato, con tariffe massime per la cremazione di una salma fissate per il 2025 intorno a euro 597,28 + IVA (salvo tariffe comunali più basse). A questa cifra vanno aggiunti i costi dei servizi funebri (trasporto, bara, urna, pratiche amministrative), per un costo complessivo generalmente compreso tra 1.500 e 3.000 euro. La sepoltura tradizionale risulta generalmente più onerosa: l'acquisto di un loculo può partire da circa 1.000 euro ma può aumentare sensibilmente in base al comune e ai servizi inclusi, arrivando in media a spese tra 2.000 e 4.000 euro o più (Fonte: www.funerali.org - ultima consultazione: 17 ottobre 2025).

dei corpi in cenere, mentre oggi viene impiegato in senso più ampio per designare l'intero processo di cremazione, ossia la trasformazione di un corpo in gas e residui solidi attraverso una combustione controllata, a temperature comprese tra 850° e 1000°C. Considerati infrastrutture essenziali per la gestione dei defunti e per il funzionamento complessivo del sistema cimiteriale, gli impianti crematori contribuiscono – almeno in linea teorica – alla riduzione del consumo di suolo e a una maggiore efficienza del servizio pubblico funerario. Tuttavia, la loro assimilazione a strutture industriali insalubri di prima classe, come sancito in Italia dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 14/2022, solleva criticità rilevanti sotto il profilo ambientale, sanitario e urbanistico. Studi condotti anche in contesti extra-europei caratterizzati da una lunga tradizione di cremazione, come l'India, hanno infatti messo in evidenza come le pratiche crematorie contribuiscano in modo significativo alle emissioni di inquinanti atmosferici, in particolare polveri sottili e gas di combustione (Bhadauria *et al*. 2022; Goyal *et al.* 2022), richiedendo l'adozione di criteri rigorosi di localizzazione e di tecnologie di controllo per la tutela della salute pubblica. Analoghe considerazioni emergono anche da rapporti come quello curato da Di Ciaula *et al.* (2024) per l'ISDE-International Society of Doctors for Environment e l'Associazione Italiana Medici per l'Ambiente, che segnalano come la combustione dei corpi comporti l'emissione in atmosfera di diversi inquinanti, tra cui gas di combustione (CO, $NO_x$, $SO_2$), polveri sottili ($PM_{10}$ e $PM_{2.5}$), composti organici volatili, metalli pesanti (in particolare mercurio, zinco, rame, nichel e cromo) e microinquinanti organici persistenti come diossine (PCDD) e furani (PCDF): sostanze che, se non adeguatamente filtrate, possono contribuire alla contaminazione dell'aria e del suolo e, nel lungo periodo, avere effetti dannosi sulla salute delle popolazioni residenti in prossimità degli impianti. In merito, il Position Paper dell'ISDE evidenzia che:

> *Gli agenti inquinanti, derivanti dalla combustione ad elevate temperature, si diffondono nell'aria anche per lunghe distanze – con una concentrazione atmosferica che diminuisce progressivamente allontanandosi dalla sorgente inquinante – e nel corso del tempo si depositano sul suolo, accumulandosi in questa matrice e causando un'alterazione dell'equilibrio chimico-fisico e biologico del terreno. Le particolari caratteristiche chimico-fisiche di alcune sostanze, definite "persistenti", perché non facilmente biodegradabili, possono determinare contaminazione di un terreno per periodi variabili, con possibile passaggio degli inquinanti nelle falde acquifere e nella catena alimentare* (Di Ciaula *et al*. 2024, 4).

È un rischio, questo, che diventa ancora più rilevante in contesti – come quello italiano – privi di una cornice normativa organica e di adeguate misure di monitoraggio delle emissioni. A livello nazionale, infatti, l'unico riferimento normativo specifico è la legge n. 130/2001, che attribuisce alle Regioni la competenza di elaborare piani di coordinamento per la realizzazione degli impianti e ai Comuni quella di individuare, e successivamente gestire, all'interno dei propri Piani regolatori cimiteriali (PRC), le aree destinate alla cremazione.

Tuttavia, a oltre vent'anni dalla sua approvazione, tale legge non è stata pienamente attuata: la maggior parte delle Regioni non ha ancora redatto i propri Piani, e i Comuni operano in assenza di indirizzi sovraordinati e di criteri tecnici uniformi, anche rispetto agli obblighi ambientali europei. Questa carenza normativa risulta infatti in contrasto con gli impegni assunti dall'Italia nel quadro della Convenzione di Stoccolma del 2001 sugli inquinanti organici persistenti (*Persistent Organic Pollutants*-POPs), ratificata con la legge n. 260/2004, che impone agli Stati aderenti di ridurre le emissioni di sostanze tossiche – tra cui diossine, furani e mercurio – prodotte anche nei processi di cremazione. Tra le *best available techniques* (BAT), le linee guida della Convenzione raccomandano inoltre il mantenimento di una temperatura minima di combustione di 850°C e un tempo di permanenza dei gas non inferiore a due secondi, al fine di minimizzare la formazione di microinquinanti.

Come è logico intuire, questa assenza di pianificazione coordinata in scala nazionale si è poi tradotta in una serie di disordini e criticità strutturali, a partire dalla mancanza di criteri tecnici e ambientali condivisi per la localizzazione e la gestione dei crematori. Non solo non sono stabiliti parametri univoci riguardo alle distanze minime da centri abitati, scuole o ospedali, ma non esistono nemmeno standard uniformi relativi alle emissioni in atmosfera e agli impatti sull'ambiente, sulla salute e sul paesaggio – una lacuna che, sul piano amministrativo, ha spesso favorito decisioni discrezionali, guidate più da esigenze contingenti o da pressioni economiche che da valutazioni ambientali integrate, risultando così in contrasto pure con i principi sanciti dal Codice dell'Ambiente (D.Lgs. n. 152/2006) che tutela informazione e partecipazione pubblica nei procedimenti con effetti sul territorio.

In secondo luogo, si osserva una marcata disomogeneità territoriale nella distribuzione degli impianti, con concentrazioni eccessive in

**Figura 1. Localizzazione degli impianti crematori esistenti in Italia**

Fonte: *Oltre Magazine, periodico di informazione dell'imprenditoria funeraria e cimiteriale,* n. 6, settembre-ottobre 2024

alcune aree e totale assenza in altre, generando disuguaglianze nell'accesso al servizio e un differente flusso dei trasporti interregionali delle salme. Ciò è particolarmente evidente osservando la figura 1, che mostra un Mezzogiorno caratterizzato da una presenza molto limitata di impianti crematori, probabilmente come esito della convergenza di diversi fattori (Guadagno e Mingo 2024; Maddrell *et al*. 2021; Oosterbaan 2014): culturali, legati a una religiosità cattolica più intensa e ritualizzata che continua a privilegiare l'inumazione, come riscontrabile anche in altri contesti europei fortemente cattolici (Kubiak *et al*. 2024); socio-spaziali, con cimiteri prevalentemente mono-funzionali e meno integrati nel sistema dei servizi urbani; e istituzionali, riconducibili a una più debole pianificazione cimiteriale strategica e alla scarsa diffusione di modelli di gestione intercomunale o sovracomunale.

A un livello marcatamente regionale, tali criticità appaiono ancora più evidenti. Nelle Marche, ad esempio, non è stato ancora adottato alcun piano di coordinamento né sono stati emanati regolamenti specifici che disciplinino in modo organico le procedure di monitoraggio, controllo e localizzazione degli impianti. Ad oggi, infatti, gli unici atti approvati dal Consiglio regionale in materia risultano essere due documenti di natura non vincolante: la mozione n. 68/2021, con la quale il Consiglio, all'unanimità, impegna il presidente e la giunta regionale ad adottare senza ulteriori ritardi il Piano regionale di coordinamento per la realizzazione di crematori, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 130/2001, e a definire le relative norme tecniche su limiti emissivi, impiantistica e requisiti tecnologici; e l'Ordine del giorno n. 316, approvato a maggioranza nella seduta del 29 luglio 2025[6], con cui si è nuovamente sollecitata la redazione del Piano di coordinamento e si è invitato l'esecutivo regionale a fornire indirizzi ai Comuni che hanno già avviato iter amministrativi per la realizzazione di nuovi impianti, raccomandando di valutarne la localizzazione alla luce dei parametri tecnico-ambientali e delle caratteristiche territoriali, anche attraverso procedure di concertazione. Poiché, tuttavia, tali atti non hanno valore cogente, la situazione è rimasta invariata. I Comuni che hanno investito nella realizzazione di crematori – come Ascoli Piceno, San Benedetto del Tronto e Fano – continuano infatti a operare in un regime di sostanziale autonomia decisionale, definendo criteri localizzativi e gestionali propri, spesso

6 In quella stessa occasione, il Consiglio regionale ha inoltre respinto un emendamento avanzato dal Comitato Aria Nostra che, se accolto e inserito nella legge di assestamento di bilancio, avrebbe consentito di introdurre una moratoria temporanea per quei comuni che avevano già avviato procedimenti amministrativi relativi alla realizzazione di nuovi impianti crematori, sospendendone l'iter in attesa dell'adozione del Piano regionale di coordinamento.

disomogenei tra loro. Ne sono prova anche i procedimenti avviati dai Comuni di Tolentino, Sant'Elpidio a Mare[7] e Montemarciano che hanno scelto di intraprendere una procedura preventiva di valutazione ambientale strategica[8] per la realizzazione di un impianto crematorio nei rispettivi cimiteri, adottando così un approccio più coerente con i principi del Codice dell'Ambiente.

Il caso di Ancona si inserisce pienamente in questo scenario di frammentazione decisionale, presentando una situazione ambientale – e quindi sociale – già di per sé critica, anche in ragione dell'inserimento del territorio nella Zona AERCA (Area ad elevato rischio di crisi ambientale) istituita ai sensi del decreto legislativo n. 351/1999. Come evidenziato dal Progetto Inquinamento atmosferico (PIA) Ancona, commissionato dal Comune e dalla Regione Marche, nel capoluogo marchigiano si registrano ordinariamente livelli di inquinamento da polveri sottili ($PM_{10}$ e $PM_{2.5}$) e composti organici volatili stabilmente superiori ai valori guida dell'Organizzazione mondiale della sanità, in un contesto urbano già caratterizzato da elevata densità abitativa e da un intenso traffico portuale. Nel solo 2017, si stimavano, ad esempio, circa 110 morti premature riconducibili all'esposizione cronica agli inquinanti aerobiologici e alle polveri sottili (Mei *et al.* 2023).

È dunque all'interno di tale quadro normativo – nazionale, regionale e comunale – che deve essere esaminata la decisione del Comune di Ancona di localizzare un impianto crematorio all'interno di un'area cimiteriale situata in un quartiere densamente popolato, a ridosso di parchi, scuole e università. Una scelta, questa, che molti cittadini hanno ritenuto preoccupante, sottolineando non solo l'assenza di un piano di coordinamento e di una valutazione tecnica ambientale aggiornata, ma anche e soprattutto la mancanza di un reale coinvolgimento della popolazione nel processo decisionale. È infatti da queste basi che ha poi preso avvio l'esperienza del Comitato Aria Nostra.

## 2. Cronaca di una mobilitazione e percezione del rischio

Qualche mese dopo l'approvazione del Progetto di fattibilità tecnico-economica (PFTE) per la realizzazione di un impianto di cremazione presso il cimitero di Tavernelle di Ancona – deliberato con atto comunale n. 79 del 18 novembre 2024 – è nato il Comitato Aria Nostra: un gruppo spontaneo di cittadini e cittadine che ha assunto come obiettivo la richiesta di maggiore chiarezza e una valutazione preventiva degli impatti ambientali e sanitari del progetto. Sin dall'inizio, l'azione del Comitato[9] si è infatti articolata su due piani: da un lato la contestazione della scelta localizzativa dell'impianto e del procedimento amministrativo, ritenuto poco trasparente, dall'altro la costruzione di un discorso pubblico incentrato sul diritto dei cittadini ad essere coinvolti nelle decisioni che incidono sulla qualità della vita e del territorio.

Da questo punto di vista, tali pratiche possono essere inquadrate nell'ambito di un approccio *rights-based*, mutuato dai *development studies* e centrato sulla co-produzione del sapere come strategia dal basso (Cornwall e Nyamu-Musembi 2004; Walker 2012). Secondo questa prospettiva, la conoscenza non è infatti appannaggio esclusivo degli esperti, ma può essere prodotta congiuntamente da cittadini e professionisti, integrando dati scientifici e competenze locali nonché facendo dell'informazione uno strumento di *empowerment* civico, capace di rafforzare partecipazione e negoziazione con le istituzioni. Da ciò emerge una concezione di *citizen science* volta non solo a raccogliere e condividere dati, ma anche a tradurli in strumenti concreti di co-progettazione, ampliando così il ruolo di queste pratiche nella governance e nelle politiche pubbliche (Fischer 2005; Haklay 2013; McKinley *et al*. 2017) – un orientamento, questo, che, nell'ambito di una geografia critica e sociale, si allinea pienamente ai principi della *environmental justice*, che interpreta a sua volta i conflitti come rivendicazioni territoriali di tipo *from below* (Faggi e Turco 2001; Davies e Mah 2020; Holifield *et al*. 2017). In tal senso, la

7 Come si apprende dal Rapporto redatto dal Comitato Aria Nostra e trasmesso al Prefetto di Ancona il 14 agosto 2025, nel 2021 i cittadini di Tolentino, senza che fosse necessario adire le vie del giudice amministrativo, riuscirono a bloccare la realizzazione di un impianto crematorio sul loro territorio. Analogo esito si registrò anche a Sant'Elpidio a Mare, dove la cittadinanza ottenne lo stop al progetto previsto in località Cura Mostrapiedi: in questo caso, la sospensione derivò dall'accertata non conformità dell'intervento alla normativa paesaggistica, nonostante l'impianto fosse previsto in un'area cimiteriale formalmente esterna al centro abitato.

8 Si tratta di uno strumento previsto dalla normativa europea (Direttiva 2001/42/CE) e recepito in Italia dal decreto legislativo n. 152/2006, che serve a valutare in maniera preventiva e sistematica gli effetti ambientali di piani e programmi prima della loro approvazione. L'obiettivo è integrare la tutela dell'ambiente nelle fasi di pianificazione territoriale e strategica, prevenendo effetti significativi sull'ambiente, inclusi qualità dell'aria, acqua e suolo, biodiversità, popolazione e salute umana, nonché sul patrimonio culturale e sul paesaggio.

9 Tutte le attività e le dichiarazioni del Comitato Aria Nostra sono accessibili tramite il gruppo pubblico omonimo su Facebook: https://www.facebook.com/groups/1099715815255855/.

**Figura 2. Strutturazione dell'informazione da parte del Comitato Aria Nostra di Ancona**

Fonte: elaborazione dell'Autrice

campagna 'anti-crematorio' promossa dagli attivisti di Aria Nostra può essere interpretata come una vera e propria mobilitazione civica, impegnata sia a sensibilizzare la popolazione sui rischi potenziali connessi all'opera, strutturando l'informazione su più livelli (figura 2), sia a indurre l'amministrazione comunale a riconsiderare le proprie scelte alla luce dei dati e delle evidenze raccolte.

Sul piano dei dati, il Comitato ha evidenziato sin da subito come l'impianto di Tavernelle non risponda a una reale necessità regionale: la capacità crematoria dei tre impianti già esistenti nelle Marche copre infatti circa 6.000 unità annue, a fronte di una capacità complessiva di circa 8.000 feretri[10], di fatto superiore alla domanda interna (Dati Utilitalia-SEFIT, 2024[11]). Inoltre, l'impianto di San Benedetto del Tronto serve attualmente anche la Regione Abruzzo, la quale, a seguito dell'approvazione del proprio Piano di coordinamento, sta tuttavia predisponendo la costruzione di un impianto proprio, liberando così ulteriori quote di capacità per le Marche. Quanto alle competenze tecniche, il Comitato ha rapidamente coinvolto esperti come lo pneumologo Floriano Bonifazi, che ha più volte sottolineato l'urgenza di politiche serie e responsabili per la qualità dell'aria, con monitoraggi rigorosi e strategie di riduzione dell'esposizione a sostanze come i benzeni (principali emissioni dei forni crematori) a tutela della saluta pubblica. Durante interviste, assemblee pubbliche e incontri in sedi istituzionali, riportati dai principali quotidiani locali *Il Corriere Adriatico* e *Il Resto del Carlino-Marche*, nonché dall'emittente televisiva[12] èTv Marche, lo stesso dottore ha evidenziato come la quantità di particolato liberato durante il processo di combustione sia proporzionale al numero delle cremazioni, sottolineando allo stesso tempo come ciascun impianto tenda in genere a operare a pieno regime e a sfruttare al massimo la propria capacità per garantirsi la sostenibilità economica. Nel caso dell'impianto di Ancona, una simile tendenza potrebbe portare a un incremento significativo del carico emissivo complessivo e della pressione ambientale sull'area circostante, soprattutto in considerazione della decisione del Comune di prevedere il raddoppio della linea e una cremazione di circa 3.000 salme l'anno. Bonifazi e altri esperti si sono inoltre fatti promotori della richiesta di localizzare tali impianti in aree rurali o extraurbane,

10 Nella provincia di Ancona si registrano in media circa 5.000 decessi annui, mentre nella regione Marche il numero medio si attesta intorno ai 18.000 (Dati Istat, *Decessi in Italia, anni 2015-2024*, https://www.istat.it/notizia/dati-di-mortalita-cosa-produce-listat/- ultima consultazione: 7 aprile 2026).

11 Fonte: https://www.funerali.org/wp-content/uploads/File/Circolari/cx02509020_2.pdf – ultima consultazione: 7 aprile 2026.

12 Si riportano i link relativi ai due quotidiani e all'emittente televisiva citati, che rimandano direttamente alla sezione dedicata alla cronaca del forno crematorio di Ancona: www.corriereadriatico.it/ricerca/Crematorio; www.ilrestodelcarlino.it/cerca?q=tavernelle+crematorio; https://etvmarche.it/03/01/2026/a-sorpresa-stop-al-progetto-del-forno-crematorio-soddisfatto-il-comitato-aria-nostra-di-tavernelle-video (ultima consultazione 6 febbraio 2026).

**Schema 1. Domande rivolte ai referenti del Comitato Aria Nostra e ad alcuni abitanti del quartiere, incentrate sulla percezione del rischio**

| |
|---|
| *Quali sono i rischi principali che associ all'installazione del forno crematorio nel cimitero di Tavernelle?* |
| *Noti differenze tra rischio percepito e rischio "tecnico" presentato dalle istituzioni?* |
| *In che modo la vicinanza a scuole, spazi pubblici e residenze ha influenzato il tuo giudizio?* |
| *Quali fonti di informazione (scientifiche, giornalistiche, istituzionali, esperienziali) hanno avuto maggior peso nella formazione della tua idea di rischio?* |
| *Come descriveresti il "sentire comune" del quartiere su questo tema?* |

Fonte: elaborazione dell'Autrice

rilevata l'assenza di una valutazione di area vasta[13], nonché il mancato recepimento del Regolamento regionale n. 3/2009 che impone di fatto alla Giunta comunale di definire entro sei mesi le caratteristiche delle strutture destinate alla cremazione.

Relativamente alla percezione locale sui rischi connessi ai crematori, la conoscenza prodotta dal Comitato ha rivestito ancora una volta un ruolo cruciale, pur considerando che il processo di realizzazione dell'impianto si trova tutt'ora in una fase decisionale. Seguendo la letteratura geografica sulla percezione dei rischi socio-ambientali, questo caso può essere difatti interpretato come un esempio di *hazard perception* (Lando 2016), da intendersi come il processo attraverso il quale individui e comunità comprendono e interpretano rischi percepiti non solo in base alle informazioni istituzionali, ma anche in relazione alle proprie sensibilità, esperienze e background culturali (Alexander *et al*. 2021; Colocci *et al.* 2025; Marincioni 2020; Wachinger *et al*. 2021).

In questo quadro, e seppur in una fase ancora iniziale delle stesse attività del Comitato, è sembrato opportuno raccogliere tali percezioni attraverso una metodologia qualitativa basata su interviste semi-strutturate (schema 1), condotte dalla sottoscritta tra luglio e settembre 2025. Il lavoro, in particolare, ha coinvolto dieci soggetti, selezionati tra membri attivi del Comitato – con esperienza pluriennale nella gestione delle questioni territoriali – e residenti del quartiere, individuati per il loro ruolo nella comunità e per la conoscenza diretta delle problematiche locali. Pur trattandosi di un campione numericamente limitato e non rappresentativo in senso statistico, simile scelta metodologica risponde tuttavia alla logica tipica della ricerca qualitativa, che privilegia la profondità interpretativa e la saturazione delle informazioni (Loda 2008). In tal senso, le interviste hanno restituito un quadro coerente e ricorrente di rappresentazioni e preoccupazioni, consentendo di individuare nuclei tematici condivisi e di evidenziare come la percezione del rischio risulti già ben radicata e strutturata nella conoscenza locale. Dall'analisi delle risposte, risulta infatti che gli intervistati hanno sollevato preoccupazioni non solo sulle emissioni, ma anche sulla vicinanza dell'impianto a scuole e strutture residenziali (figura 3).

In particolare, più intervistati hanno richiamato la densità dei siti sensibili e la distanza minima di 500 metri come riferimento normativo o tecnico da rispettare, sottolineando come elementi come il Parco del Pozzetto, l'università e la mensa universitaria – queste ultime frequentate rispettivamente da circa 10.000 e 1.000 studenti – rientrino pienamente nel concetto di centro abitato elaborato dal Codice della Strada[14]. Difatti, alla domanda sui rischi potenziali legati all'impianto, un membro di Aria Nostra ha così risposto:

13 Trattasi di un'analisi ambientale, territoriale e sanitaria condotta su scala sovracomunale, volta a comprendere gli effetti cumulativi e sinergici di un impianto o di un intervento rispetto al contesto più ampio in cui si inserisce. La già citata legge n. 130/2001, all'art. 6, prevede che la pianificazione degli impianti possa avvenire "anche in associazione con altri Comuni", implicando dunque la necessità di un'analisi di area vasta. Questo significa che un Comune non può decidere autonomamente di costruire un impianto senza considerare sia la distribuzione e la capacità di quelli già esistenti nel territorio regionale, sia l'impatto complessivo sulla popolazione e sull'ambiente dell'area circostante.

14 Secondo l'art. 3, comma 1, n. 8 del Codice della Strada (D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285), per *centro abitato* si intende non soltanto un insieme di abitazioni, ma qualsiasi area urbanizzata o densamente frequentata in cui siano presenti edifici, attività, servizi e flussi costanti di persone (inclusi, ad esempio, parcheggi scambiatori ed esercizi commerciali). Nel caso dei forni crematori, diverse Regioni italiane – tra cui Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna – hanno inoltre stabilito nei rispettivi regolamenti una distanza minima, generalmente pari a 500 metri, tra gli impianti di cremazione e i cosiddetti *siti sensibili* o aree residenziali, al fine di ridurre l'esposizione della popolazione a potenziali emissioni inquinanti.

**Figura 3. Inquadramento territoriale del quartiere Tavernelle di Ancona, con localizzazione del cimitero (e del sito destinato al crematorio) e della distribuzione delle principali funzioni urbane: istituzioni educative, esercizi commerciali, spazi pubblici, luoghi di culto e parcheggi**

Fonte: elaborazione dell'Autrice

*Se nelle Marche fosse già adottato un piano di coordinamento, oppure se si applicassero criteri già usati in altre regioni – per esempio quello del Veneto, che è il più completo, o quello dell'Abruzzo, più semplice – probabilmente l'impianto di Ancona non potrebbe essere realizzato. Prima di tutto bisognerebbe valutare la densità dei siti sensibili e rispettare una distanza minima di 500 metri.*
*Il problema è che fuori dal cimitero ci sono aree che già rientrano nel centro abitato, come il parcheggio scambiatore o il bar che, secondo il Codice della Strada, sono da considerarsi parte del centro urbano. Lo stesso vale per la vicinanza dell'università, frequentata da circa 10.000 studenti, e dell'ERSU (la mensa universitaria, N.d.A.), con circa 1.000 studenti. Inoltre, a soli 450 metri si trova il Parco del Pozzetto, e nelle vicinanze ci sono anche l'oratorio e la chiesa. Tutti questi elementi aumentano la presenza di persone potenzialmente esposte e rendono la localizzazione dell'impianto problematicamente vicina a siti sensibili* (Simone, 55 anni, membro del Comitato).

Altri intervistati hanno invece evidenziato rischi di natura non solo economica, legati alla possibile svalutazione delle abitazioni prossime all'impianto, ma anche simbolica, interpretando la decisione comunale come l'ennesima forma di marginalizzazione di un quartiere periferico e popolare – quello di Tavernelle appunto – da sempre poco considerato dalle classi dirigenti.

*In questo quartiere hanno fatto di tutto e di più: costruito l'asse attrezzato, lasciato case e scuole in cattivo stato, marciapiedi sconvolti. Non mi sorprende se ora sono arrivati anche a questo. Tra l'altro, in più occasioni diversi politici ci hanno detto che "tanto abbiamo già l'asse*[15]*, che problema c'è se aggiungiamo pure questo impianto? Come non avete detto di no prima, non ha senso che lo diciate ora"* (Cinzia, 71 anni, abitante storica del quartiere).

Un ulteriore criticità emersa dalle interviste riguarda poi la discrepanza tra i rischi percepiti dai cittadini del Comitato e quelli di tipo tecnico presentati dall'amministrazione. Al riguardo,

15 L'asse attrezzato di Ancona rappresenta la principale infrastruttura viaria a scorrimento veloce della città, realizzata a partire dagli anni Ottanta per collegare direttamente il casello autostradale di Ancona Sud con l'area portuale e il centro urbano.

diversi intervistati hanno osservato come il *modus operandi* della Giunta comunale paresse essere fin dall'inizio basato sull'assunzione, evidentemente riduttiva, che "sto costruendo un barbecue e non un impianto insalubre" (Simone, 55 anni, membro del Comitato). La scelta del termine 'barbecue' non è affatto casuale. Durante la prima assemblea pubblica organizzata dal Comitato il 9 maggio 2025, infatti, quella stessa parola era stata impiegata dalla responsabile dell'azienda incaricata dal Comune della progettazione dell'impianto, la quale aveva fondato le proprie valutazioni su rilevazioni della qualità dell'aria effettuate dalla centralina di monitoraggio situata presso il Parco della Cittadella di Ancona: un'area che, come evidenziato dalle contestazioni sollevate dalla platea, dista quasi quattro chilometri dall'eventuale sito del crematorio ed è collocata in una zona verde, lontana da fonti di traffico e pertanto scarsamente rappresentativa.

Infine, riguardo alla pericolosità e al monitoraggio dell'impianto, il Comitato ha rilevato due incongruenze principali, la prima delle quali relativa ai limiti emissivi. Anziché sollecitare la Regione a predisporre un proprio Piano della qualità dell'aria, aggiornando quello risalente al 2010, il Comune avrebbe scelto di basarsi sui modelli elaborati dalla Regione Toscana, un riferimento considerato inadeguato sia per le differenze sostanziali tra i due contesti regionali sia per la specificità della città di Ancona, inclusa già nella Zona AERCA, dove ricerche epidemiologiche hanno evidenziato correlazioni significative tra inquinamento atmosferico e indice di mortalità (Mei *et al.* 2023). Ignorare tali evidenze "significa di fatto esporre la popolazione a un rischio sanitario concreto", come sottolineato da un membro del Comitato. La seconda contraddizione riguarda la scelta dello stesso Comune di basarsi – per giustificare la realizzazione del forno crematorio – su uno studio risalente al 2006, redatto dall'ingegnere Passerini del Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Architettura dell'Università Politecnica delle Marche, intitolato *Studio di impatto ambientale da composti aeriformi derivanti dal funzionamento di un impianto di cremazione nel cimitero di Tavernelle,* che lo stesso ha successivamente definito "obsoleto". Difatti, interpellato dal Comitato, Passerini ha confermato che tale studio non riflette più lo stato attuale delle conoscenze scientifiche, delle normative e delle tecniche di modellistica e filtraggio, esprimendo in particolare dubbi sulla capacità di ritenzione dei metalli pesanti e sull'effettiva applicazione delle *best available techniques* nel progetto.

È dunque alla luce di questi documenti, dati e pareri scientifici raccolti che il Comitato Aria Nostra è giunto a considerare 'scellerata' la decisione di realizzare un ulteriore impianto crematorio nelle Marche all'interno della città di Ancona. Una posizione che di fatto dimostra come questa stessa mobilitazione sia andata ben oltre ciò che comunemente viene definito come sindrome NIMBY (*Not In My Back Yard*, letteralmente 'non nel mio cortile'), un atteggiamento spesso etichettato dalle istituzioni come espressione di egoismo territoriale o irrazionalità, legato alla volontà di respingere opere o impianti non per la loro natura in sé, ma per la loro prossimità al luogo di vita (Galeota Lanza 2018; Schively 2007):

> *Tutte le nostre azioni, sia chiaro, non sono state mosse dalla volontà di andare contro il Sindaco e la sua Giunta, ma semplicemente dalla voglia di informare i cittadini su un potenziale rischio ambientale. Figurati poi che io non sono nemmeno di questo quartiere, ma abito qui vicino. Nessuno sapeva nulla, non c'è stata proprio informazione e già questo è pericoloso. Io credo però che tutto sia frutto di un grosso equivoco, e che la questione sia stata presa sottogamba da persone non documentate e non consapevoli* (Simone, 55 anni, membro del Comitato).

Se davvero si fosse trattato di NIMBY, la protesta contro il crematorio non avrebbe certamente trovato riscontri nella richiesta di valutazioni tecniche da parte di istituzioni qualificate, come l'Università Politecnica delle Marche o la stessa Agenzia per la Protezione Ambientale nelle Marche (ARPAM) a cui il Comune di Ancona ha incaricato di effettuare nuovi rilevamenti tramite centraline mobili nell'area circostante il cimitero di Tavernelle. Analogo discorso vale per la disponibilità di Aria Nostra a collaborare con i cittadini interessati da altri problemi ambientali insiti nel più ampio contesto urbano o nel territorio provinciale, dalle emissioni del traffico marittimo nel porto di Ancona al progetto di un impianto di trattamento rifiuti nell'area di Jesi. Nei fatti, il Comitato ha dimostrato un atteggiamento aperto e dialogante, promuovendo numerosi incontri pubblici e ribadendo il proprio interesse per forme di pianificazione territoriale partecipata. La percezione del rischio che ne emerge non appare quindi di natura emotiva o impulsiva, ma costituisce piuttosto un indicatore significativo della vulnerabilità sociale, della qualità ambientale percepita e delle priorità collettive nella gestione del territorio.

## 3. Fare civico e consapevolezza territoriale: il repertorio di azioni del Comitato Aria Nostra

Forte dell'energia e dell'impegno profuso dai suoi membri, sin dai primi giorni dell'aprile 2025, il Comitato Aria Nostra ha dato origine a numerose

**Figura 4. Prime locandine realizzate dal Comitato Aria Nostra ed esposte nel quartiere di Tavernelle per informare la cittadinanza sull'assemblea pubblica del 9 maggio e sull'avvio della successiva raccolta firme contro la realizzazione dell'impianto crematorio**

Fonte: Profilo Facebook del Comitato Aria Nostra

iniziative, spesso diversificate e talvolta puramente simboliche, mirate anzitutto a rafforzare i legami comunitari e a richiamare i cittadini del quartiere di Tavernelle a una maggiore responsabilità verso beni comuni e risorse condivise quali aria, salute e vivibilità urbana. Dalla petizione a forme di protesta simbolica, dalle assemblee pubbliche agli incontri informativi con esperti scientifici, le azioni del Comitato hanno rappresentato un autentico esempio di 'fare civico', inteso come capacità collettiva di trasformare la protesta in proposta, generando processi di apprendimento condiviso, empowerment comunitario e nuove forme di co-gestione dei beni comuni (cfr. Ostrom 1990; Schlosberg 2007; Faggi e Turco 2001).

La forza della mobilitazione territoriale del Comitato è emersa innanzitutto attraverso la promozione di una petizione rivolta al Sindaco di Ancona, con la quale si chiedeva la sospensione dell'iter amministrativo in attesa dell'approvazione del Piano di coordinamento regionale – una richiesta che trovava fondamento nei precedenti di altre regioni, quali Campania, Lazio e, più recentemente, Puglia, che nell'adozione del proprio piano avevano emanato una moratoria per impedire ai comuni la realizzazione di nuovi impianti. Ideata al termine della prima assemblea pubblica (figura 4), svoltasi alla presenza di circa 300 persone, la petizione ha raccolto in un solo mese 4.200 firme di elettori residenti, venendo successivamente accompagnata da un articolato rapporto trasmesso al Prefetto di Ancona e agli organi regionali. In questo documento venivano dettagliate le principali criticità procedurali del progetto, tra cui l'assenza di una valutazione di area vasta, la mancata considerazione di alternative localizzative e la carenza di monitoraggi indipendenti sulle emissioni.

Successivamente alla petizione – respinta in modo netto dalla maggioranza consiliare – il Comitato si è attivato per la presentazione di una mozione di identico contenuto alla precedente istanza, volta a impegnare il Sindaco e la giunta su quattro punti principali:

- sospendere in via precauzionale la realizzazione dell'impianto crematorio così come deliberato come Atto del Consiglio 79/2024;
- sollecitare la Regione Marche alla redazione del Piano di coordinamento previsto all'art. 6 della legge n. 130/2001;
- commissionare indagini ambientali preliminari (*ante operam*) nel raggio di 5 km dal sito per rilevare lo stato attuale delle matrici ambientali (aria, suolo, acqua) nell'area interessata dal nuovo impianto;
- concertare, con le autorità sanitarie competenti, l'avvio di un Piano di sorveglianza sanitaria subordinato all'eventuale avvio della attività qualora consentita e prevista dall'emanando Piano di coordinamento regionale (Rapporto del Comitato Aria Nostra 2025, p.13).

Il 10 giugno 2025, una delegazione del Comitato ha poi incontrato il Sindaco di Ancona e alcuni tecnici coinvolti nella redazione degli atti relativi all'impianto. L'incontro, tuttavia, ha evidenziato una sostanziale chiusura da parte dell'amministrazione rispetto alle istanze avanzate dai cittadini, con toni che gli attivisti hanno giudicato riduttivi: in più

occasioni, infatti, le emissioni del forno crematorio sono state ancora una volta paragonate a quelle di un 'barbecue', minimizzando le preoccupazioni espresse dai residenti. Negli stessi giorni, il Comitato si è fatto promotore di un'interrogazione in Consiglio regionale per conoscere lo stato di avanzamento e i tempi di approvazione del Piano di coordinamento regionale, avviando anche un dialogo diretto con il Presidente della Regione Marche. Tuttavia, anche in questa occasione, la maggioranza consiliare non ha sostenuto l'emendamento, che, se accolto, avrebbe sospeso con effetto immediato l'avvio dei lavori dell'impianto di Tavernelle fino alla redazione del Piano.

In parallelo, il Comitato ha anche promosso numerose iniziative pubbliche di carattere informativo. Oltre alla prima assemblea del 9 maggio, va ricordata infatti anche quella del 10 giugno 2025, svoltasi in occasione della storica Festa della Primavera, organizzata annualmente nel quartiere di Tavernelle. Un ulteriore momento di approfondimento si è tenuto poi il 4 settembre presso il Circolo Germontari, nel quartiere Le Grazie di Ancona, con la partecipazione del professore Raffaele Zanoli, docente di Economia ed estimo immobiliare presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università Politecnica delle Marche, che ha posto l'attenzione su un aspetto fino ad allora trascurato dal Comune: il possibile deprezzamento del patrimonio immobiliare nelle aree limitrofe all'impianto. Secondo la stima da lui elaborata, il valore delle abitazioni del quartiere di Tavernelle potrebbe ridursi mediamente del 27% in seguito alla costruzione del crematorio, con potenziali aggravanti nel caso di effettiva messa in funzione dello stesso.

Infine, tra le ulteriori iniziative proposte dagli attivisti di Aria Nostra vi sono state anche azioni fortemente simboliche, come la protesta delle lenzuola bianche esposte dai balconi delle abitazioni del quartiere e la realizzazione di magliette 'anti-crematorio', entrambe interpretabili come manifestazioni evidenti di dissenso. Parallelamente, attività come il volantinaggio, la partecipazione a cortei, l'allestimento di banchetti di ascolto in spazi pubblici e la produzione di contenuti mirati sui social network hanno diffuso informazioni e conoscenze, costituendo strumenti importanti per attivare la comunità, che d'altronde ha sempre risposto in maniera significativa a questi eventi – 300 persone alla prima assemblea pubblica, come detto, e 942 iscritti al gruppo Facebook Aria Nostra-Ancona.

Integrando elementi di protesta, informazione e partecipazione civica, le azioni dei cittadini riuniti nel Comitato possono pertanto essere considerate vere e proprie pratiche di rigenerazione attiva, co-progettate e co-producenti. Il Comitato, infatti, non si è limitato a denunciare criticità ma si è fatto promotore di una territorialità attiva, volta a costruire reti orizzontali di conoscenza e consapevolezze territoriali che hanno rafforzato la capacità dei residenti di incidere sulle decisioni riguardanti il proprio spazio di vita (Frémont 1974; Gamberoni e Dumont 2020).

## Conclusioni

L'esperienza del Comitato Aria Nostra mostra come i conflitti ambientali locali non debbano essere interpretati unicamente come opposizioni o resistenze al cambiamento, ma come processi generativi di cittadinanza attiva e di consapevolezza territoriale. Le azioni di Aria Nostra hanno infatti contribuito a rendere più trasparenti le informazioni, a diffondere consapevolezza sui rischi ambientali e sanitari e a riformulare collettivamente la stessa nozione di cimitero come 'bene comune', un servizio pubblico, che proprio perché di tutti merita co-decisione e corresponsabilità. Ed è probabilmente anche per questo se il Sindaco di Ancona, dopo un iter contraddistinto da tensioni con il Comitato, abbia annunciato sul proprio canale Facebook[16], nel gennaio 2026, la sospensione della realizzazione dell'impianto crematorio a Tavernelle, dichiarando l'intenzione di individuare un altro sito ritenuto più idoneo – decisione nuovamente contestata dal Comitato, che ha ricordato, come discusso ampiamente, che la scelta della localizzazione spetta alla Regione Marche e non ai singoli Comuni.

Da questo punto di vista, il caso qui considerato conferma come la resistenza civica possa costituire innanzitutto una forma di rigenerazione democratica, un dispositivo capace di trasformare dissenso in dialogo, protesta in proposta e conflitto in occasione di innovazione istituzionale. In tale prospettiva, l'azione del Comitato si pone in continuità con le teorie territorialiste di Angelo Turco (2010; 2025) e Claude Raffestin (1981), per i quali, appunto, il conflitto non rappresenta un'anomalia, bensì un passaggio necessario per rendere esplicite le relazioni di potere, i saperi e le pratiche che strutturano il territorio. Lungi dal ridursi in una protesta NIMBY, l'opposizione al crematorio di Tavernelle diventa così un laboratorio di territorialità attiva, dove la conoscenza del territorio dei cittadini si intreccia con competenze scientifiche e saperi tecnici, generando un modello di co-produzione del sapere e di governance dal basso.

16 Al momento, in merito, non risulta ancora alcuna delibera comunale; pertanto, fa fede esclusivamente l'annuncio del Sindaco.

Inoltre, il caso evidenzia come la stessa valutazione del rischio – spesso trattata come questione puramente tecnica – sia in realtà una dimensione eminentemente socio-politica, nella quale si misurano fiducia istituzionale, giustizia ambientale e senso di appartenenza territoriale. La capacità del Comitato di tradurre l'ansia del rischio in domanda di trasparenza e partecipazione indica una consapevolezza civica che, pur non avendo ancora prodotto un cambiamento normativo o pianificatorio, ha gettato le basi per una cultura amministrativa più dialogica e responsabile.

In definitiva, la vicenda di Aria Nostra mostra come anche in contesti di conflitto, apparentemente segnati da fratture insanabili tra cittadini e istituzioni, sia possibile attivare pratiche rigenerative di governance urbana; pratiche che, attraverso la costruzione di reti orizzontali e la condivisione di conoscenza, ridefiniscono i confini della democrazia locale e riaffermano il diritto delle comunità a partecipare alla progettazione del proprio futuro territoriale. E in questo si rileva il merito principale delle pratiche partecipative che possono aiutare a costruire un nuovo immaginario politico del possibile, un modello di cittadinanza attiva in cui la tutela della salute e dell'ambiente diventa, a tutti gli effetti, una pratica di cura collettiva e una forma di rigenerazione civica e geografia sociale.

## Bibliografia


Alexander D., Gaillard J.C., Kelman I., Marincioni F., Penning-Rowsell E., van Niekerk D., Vinnell L.J. (2021), Academic Publishing in Disaster Risk Reduction: Past, Present, and Future, *Disasters*, 45, n.1, pp.5-18

Bhadauria V., Parmar D., Ganguly R., Rathi A.K., Kumar P. (2022), Exposure Assessment of $PM_{2.5}$ in Temple Premises and Crematoriums in Kanpur, India, *Environmental Science and Pollution Research International*, 29, pp.38374-38384

Colocci A., Pietta A., Bagliani M. (2025), Exploring the Formal Development of Regional Policies and their Potential to Drive Local Change: Insights on Climate Change Adaptation in Italy, *The Geographical Journal*, 191, pp.1-17

Comitato Aria Nostra (2025), *L'inceneritore al cimitero di Tavernelle. Rapporto del Comitato Aria Nostra*, Ancona, Common Press

Cornwall A., Nyamu-Musembi C. (2004), *What is the "rightsbased approach" all about? Perspectives from international development agencies,* The Institute of Development Studies and Partner Organisations Report, Brighton - UK, Institute of Development Studies

Cozma I., Federici A., Giorda M.C., Omenetto S. (2023), From Secular Spaces to Religious Places: The Case of the Romanian Orthodox Place of Workship of Lunghezza (Rome, Italy), *Religions*, 14, pp.1-16

Cristaldi F., Omenetto S. (2018), Anche gli immigrati muoiono. Una prima analisi geografica dei luoghi di sepoltura attraverso il caso del cimitero Flaminio di Roma, *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 14, n.1, pp.125-133

Davies P.J., Bennett G. (2016), Planning, Provision and Perpetuity of Deathscapes. Past and Future, Trends and the Impact of City Planners, *Land Use Policy*, 55, pp.98-107

Davies T., Mah A. (eds.) (2020), *Toxic truths: Environmental justice and citizen science in a posttruth age*, Manchester, Manchester University Press

Di Ciaula A., Petronio M.G., Ghirga G., Laghi F., Romizi R. (2024), *Possibili effetti ambientali e sanitari della realizzazione di forni crematori in aree urbane*, Position Paper, Arezzo, ISDE Pubblicazioni

Długozima A. (2022), How to Find a Suitable Location for a Cemetery? Application of Multi-Criteria Evaluation for Identifying Potential Sites for Cemeteries in Bialistok, Poland, *Moravian Geographical Reports*, 30, n.1, pp.34-53

Dota S., Di Bari A., Pozzoli S. (a cura di) (2023), *Verifica periodica sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali di cui all'articolo 30 del D. Lgs. N. 201/2022*, I Quaderni n.53, Roma, ANCI

Faggi P., Turco A. (2001), *Conflitti ambientali. Genesi, sviluppo, gestione*, Milano, Franco Angeli

Fischer F. (2005), Participatory Governance as Deliberative Empowerment: The Role of Citizen Science in Co-Production of Knowledge, *International Journal of Urban and Regional Research*, 29, n.4, pp.974-986

Franco D.S.P., Georgin J. (2022), The Environmental Pollution Caused by Cemeteries and Cremations: A Review, *Chemosphere*, 307, pp.1-13

Frémont A. (1974), Recherches sur l'espace vécu, *Espace geographique*, 3, n.3, pp.231-237

Galeota Lanza G. (2018), L'effetto del rischio percepito e la sindrome NIMBY. Analisi del conflitto "no-tap" in Puglia, *Documenti Geografici*, 1, pp.69-88

Gamberoni E., Dumont I. (a cura di) (2020), Azione e innovazione nello spazio pubblico: un'altra urbanità, *Geotema*, 62, pp.3-8

Golbert R. (2006), Judaism and Death: Finding Meaning in Ritual, in Garces-Foley K. (ed.), *Death and Religion in a Changing World,* Londra, Routledge, pp.45-68

Goyal P., Gulia S., Goyal S.K. (2022), Quantitative Assessment and Mitigation Measures of Air Pollution from Crematoria in NCT of Delhi, *Environmental Science and Pollution Research International*, 29, pp.74784-74796

Guadagno E., Mingo R. (2024), Autonomia differenziata e vulnerabilità socio-ambientale. Quali rischi per il Mezzogiorno d'Italia?, in Messina G., Nicosia E., Porto C.M. (a cura di), *Oltre la globalizzazione-Sud/South,* Memorie geografiche n.26, Firenze, Società di Studi Geografici, pp.417-423

Haklay M. (2013), Citizen Science and Volunteered Geographic Information: Overview and Tipology of Participation, in Sui D., Elwood S., Goodchild M. (eds.), *Crowdsourcing Geographic Knowledge: Volunteered Geographic Information (VGI) in Theory and Practice,* Cham, Springer, pp.105-122

Holifield R., Chakraborty J., Walker G.P. (eds.) (2017), *The Routledge handbook of environmental justice*, Londra-New York, Routledge

Klingemann H. (2022), Cemeteries in Transformation. A Swiss Community Conflict Study, *Urban Forestry & Urban Greening*, 76, pp.1-8

Kong L. (2012), No Place, New Places: Death and its Rituals in Urban Asia, *Urban Studies*, 49, pp.415-433

Kubiak A.E., Długozima A., Wedeł-Domaradzka A. (2024), *Death and Funeral Practices in Poland*, Londra, Routledge

Lando G. (2016), La geografia della percezione. Origine e fondamenti epistemologici. *Rivista Geografica Italiana,* 123, n.2, pp.141-162

Loda M. (2008), *Geografia sociale. Storia, teoria e metodi di ricerca*, Roma, Carocci

Maddrell A., Beebeejaun Y., Kmec S., Wingren C. (2023a), Cemeteries and Crematoria, Forgotten Public Space in Multicultural Europe. An Agenda for Inclusion and Citizenship, *Area*, 55, n.4, pp.125-133

Maddrell A., Kmec S., Uteng T.P., Westendcorp M. (eds.) (2023b), *Mobilities in Life and Death. Negotiating Room for Migrants and Minorities in European Cemeteries*, Cham, Springer

Maddrell A., McNally D., Beebeejaun Y., McClymont K., Mathijssen B. (2021), Intersections of (Infra)structural Violence and Cultural Inclusion: The Geopolitics of Minority Cemeteries and Crematoria provision, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 46, pp.675-688

Marchi B., Nardin G., Barazzutti A., Giust F. (2023), Environmental and Energetic Performance of Crematorium Plants, *Chemical Engineering Transaction*, 99, pp.667-672

Mari M., Domingo J.L. (2010), Toxic Emission from Crematories: a Review, *Environment International*, 36, pp.131-137

Marincioni F. (2020), *L'emergenza climatica in Italia: dalla percezione del rischio alle strategie di adattamento,* Lago, Il Sileno Edizioni

McKinley D.C., Miller-Rushing A.J., Ballard H.L., Bonney R., Brown H., Cook-Patton S.C., Evans D.M., French R.A., Parrish J.K., Phillips T.B., Ryan S.F., Shanley L.A., Shirk J.L., Stepenuck K.F., Weltzin J.F., Wiggins A., Lips K.R. (2017), Citizen science can improve conservation science, natural resource management, and environmental protection, *Biological Conservation*, 208, pp.15-28

Mei F., Renzi M., Bonifazi M., Bonifazi F., Pepe N., D'Allura A., Brusasca G., Viegi G., Forastiere F. (2023), Long-term Effects of Air Pollutants on Respiratory and Cardiovascular Mortality in a Port City along the Adriatic Sea, *BMC Pulmonary Medicine*, 23, n.395, pp.2-9

Omenetto S. (2020), *Migrazioni e (dis)continuità spaziale nella morte. La gestione delle salme tra vecchie e nuove territorialità*, Perugia, Tau Edizioni

Oosterbaan M. (2014), Public religion and urban space in Europe, *Social & Cultural Geography*, 15, n.6, pp.591-602

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

Pettersson P. (2011), State and Religion in Sweden: Ambiguity between Disestablishment and Religious control, *Nordic Journal of Religion and Society*, 24, pp.119-135

Raffestin C. (1981), *Per una geografia del potere*, Milano, Unicopli

Schively C. (2007), Understanding the NIMBY and LULU phenomena: reassessing our knowledge base and informing future research, *Journal of Planning Literature*, 21, pp.255-266

Schlosberg D. (2007), *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*, Oxford, Oxford University Press

Swensen G. (2018), Between Romantic Historic Landscapes, Rationa Management Models and Obliterations: Urban Cemeteries as Green Memory Sites, *Urban Forestry and Urban Greening*, 33, pp.58-65

Turco A. (2025), *Mediologia della territorialità*, Milano, Unicopli

Turco A. (2010), *Configurazioni della territorialità*, Milano, Franco Angeli

Wachinger G., Renn O., Begg C., Kuhlicke C. (2013), The Risk Perception Paradox-Implications for Governance and Communication of Natural Hazards, *Risk Analysis,* 33, n.6, pp.1049-1065

Walker G.P. (2012), *Environmental justice: Concepts, evidence and politics,* Londra-New York, Routledge

### Legislazione citata nel testo

Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza 3 gennaio 2022, n. 14

D.P.R. 10 settembre 1990 n.285, *Approvazione del Regolamento di polizia mortuaria*

D.Lgs. 30 aprile 1992, n.285, *Nuovo Codice della Strada*

D.Lgs. 28 luglio 2004 n.260, *Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 14 marzo 2003, n. 65, concernente la classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura dei preparati pericolosi*

D.Lgs. 3 aprile 2006 n.152, *Norme in materia ambientale* (cd. Codice dell'Ambiente)

L. 30 marzo 2001 n.130, *Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri*

Organizzazione delle Nazioni Unite, *Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*, Stoccolma, 22 maggio 2001

**Camilla Giantomasso**
camilla.giantomasso@uniroma1.it
Dottoressa di ricerca in Studi geografici presso La Sapienza, attualmente è assegnista a Roma Tre nel progetto PRIN *Envisioning Landscapes* e *principal investigator* di uno studio sulla gentrificazione di un quartiere popolare di Roma, promosso dalla Sapienza. Collabora attivamente con il Museo della Geografia della Sapienza e con la Società geografica italiana, per la quale ha organizzato la giornata di studi *Heritage from Below* e sta attualmente curando il progetto *Circolo del Libro e delle Geografie*. Le sue ricerche si concentrano su processi partecipativi, decolonializzazione culturale e mercificazione dei luoghi.

# Quale partecipazione nei servizi sociosanitari?

## La dimensione organizzativa degli interventi per migranti

Alba Angelucci
Università degli Studi del Piemonte Orientale

Francesca Zaltron
Università degli Studi del Piemonte Orientale

L'articolo analizza il concetto di partecipazione nei servizi sociosanitari rivolti ai migranti, con particolare attenzione alle dimensioni organizzative e discorsive. Attraverso due studi di caso condotti in Campania, basati su interviste e analisi documentale, la ricerca esamina le rappresentazioni e le pratiche partecipative, nonché la posizione dei migranti nei processi decisionali. La *Critical Discourse Analysis* evidenzia significati, relazioni di potere e criticità strutturali che influenzano l'inclusività dei servizi.

**What participation in social and healthcare services? The organizational dimension of interventions for migrants**

*This article investigates participation within socio-health services for migrants, focusing on its organizational and discursive dimensions. Based on two case studies in Campania region (Italy), using semi-structured interviews and document analysis, it examines how participation is represented and enacted, and how migrants are positioned in decision-making processes. Findings from a Critical Discourse Analysis reveal power dynamics and structural constraints shaping the inclusiveness of local welfare networks.*

DOI: 10.53223/Sinappsi_2025-03-9

**Citazione**
Angelucci A., Zaltron F. (2026), Quale partecipazione nei servizi sociosanitari? La dimensione organizzativa degli interventi per migranti, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.132-144

**Parole chiave**
Cittadinanza attiva
Migranti
Servizio sociosanitario

**Keywords**
*Active citizenship*
*Migrants*
*Social and Health Services*

### Introduzione

Negli ultimi decenni, la partecipazione è diventata una parola chiave nei discorsi sulla governance dei servizi pubblici e, in particolare, nel campo del welfare sociosanitario. Essa è oggi evocata come principio di inclusione, responsabilità condivisa e trasparenza amministrativa, ma il suo significato concreto rimane spesso ambiguo e contraddittorio. La partecipazione può essere intesa come strumento di emancipazione e di redistribuzione del potere, ma anche come meccanismo di regolazione e controllo; come opportunità di coinvolgimento, ma anche come pratica che riproduce asimmetrie ed esclusioni. Tali ambivalenze emergono in modo particolarmente evidente quando la partecipazione riguarda soggetti socialmente marginalizzati, come le persone migranti, la cui voce è spesso mediata da dispositivi istituzionali, linguaggi burocratici e pratiche professionali che ne limitano la visibilità e la capacità di incidere sui processi decisionali.

L'articolo si propone di esplorare queste ambiguità concentrandosi sulle rappresentazioni della partecipazione nei servizi sociosanitari rivolti ai migranti, intese come dispositivi discorsivi attraverso cui gli attori – istituzionali, professionali e sociali – costruiscono e giustificano il proprio ruolo e quello

degli altri nei processi di governance locale. Tali rappresentazioni vengono analizzate in relazione alle strutture organizzative, alle pratiche quotidiane e alle reti di cooperazione che configurano il funzionamento del welfare territoriale. L'obiettivo è mettere in luce come la partecipazione venga definita, interpretata e resa operativa nei diversi contesti locali, e in che modo queste rappresentazioni contribuiscano a modellare le forme concrete di inclusione o esclusione dei migranti nei servizi.

La ricerca si inserisce nell'ambito del progetto *PRIN PRISMA – Participation and Integration of Migrants in Small and Medium-sized Towns*[1], che analizza l'accesso e l'accessibilità dei servizi sociosanitari per la popolazione migrante nei contesti urbani di piccola e media dimensione e in aree interne e rurali. Il presente contributo si basa su due studi di caso condotti in Campania: l'Ambito territoriale sociale A03 (Alta Irpinia) e l'Ambito territoriale sociale B1 (Benevento). Attraverso 24 interviste semi-strutturate a operatori istituzionali, rappresentanti del Terzo settore, mediatori culturali e membri delle comunità migranti, integrate da un'analisi documentale delle politiche locali, il lavoro esplora i significati attribuiti alla partecipazione e le modalità con cui essi si traducono in pratiche e configurazioni organizzative. L'approccio metodologico, ispirato alla *Grounded Theory* (Dey 2004) e alla *Critical Discourse Analysis* (Fairclough 2012), consente di connettere i livelli del discorso, dell'organizzazione e del contesto, restituendo la complessità delle dinamiche partecipative nei servizi.

L'interesse per i contesti di piccola e media dimensione – caratterizzati da fragilità istituzionale, rarefazione dei servizi e presenza crescente di popolazione migrante – nasce dall'esigenza di indagare come la partecipazione si configuri in spazi dove prossimità, relazioni personali e risorse limitate giocano un ruolo centrale nella produzione del welfare. In tali contesti, la partecipazione diventa al tempo stesso principio normativo, pratica relazionale e tecnologia di governo. Analizzarne le rappresentazioni significa, dunque, interrogare i modi in cui potere, inclusione e cittadinanza vengono negoziati nella quotidianità dei servizi sociosanitari locali.

## 1. Per un inquadramento teorico del lavoro

### *Ambiguità e potenzialità del concetto di partecipazione, fra emancipazione e controllo*

Il quadro concettuale e teorico di questo lavoro prende le mosse dal concetto di partecipazione così come declinato all'interno delle dinamiche di governance dei servizi sociosanitari. A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, infatti, il termine 'partecipazione' comincia a entrare in tutti i discorsi riguardanti la ristrutturazione dei processi decisionali pubblici nella direzione dell'efficacia, dell'efficienza e della trasparenza. Sia in ambito scientifico-accademico (Rhodes 1996; Kooiman e Van Vliet 2000) che in ambito economico-finanziario (World Bank 1992) si inizia a parlare di *(good) governance* in contrapposizione alle forme di *governo*, gerarchico e non trasparente, che cominciavano ad essere pesantemente delegittimate dalle crisi che investivano tanto la sfera economica quanto quella politica, su scala sia nazionale che globale. Se le definizioni e le diverse declinazioni o tipologie del concetto (e della pratica) di governance possono presentare delle differenze anche sensibili tra di loro, tutte condividono un principio comune: la distribuzione del potere all'interno dei processi decisionali. L'enfasi viene posta sulla necessaria redistribuzione delle competenze decisionali ai diversi livelli amministrativi che dovrebbero collaborare e integrarsi fra loro nell'ottica di quella che viene definita Multilevel Governance (MLG) (Hooghe e Marks 2001), ma anche sulla ripartizione orizzontale delle competenze che dovrebbero vedere coinvolte, oltre a tutti i tipi di attori pubblici, privati e del Terzo settore presenti nella società civile, fasce sempre più ampie di cittadinanza.

In questo quadro, il concetto di partecipazione entra con una duplice valenza: da una parte è, *latu sensu*, il nome che viene dato a questa redistribuzione di potere; dall'altra è lo strumento con cui si vuole portare avanti tale processo. Se questo livello di ambiguità del concetto di partecipazione è il primo da considerare, non è certo l'unico. Come spesso accade per i concetti 'operativi', l'applicazione nella pratica della partecipazione determina uno stratificarsi di significati e rappresentazioni che a sua volta alimenta un proliferare di definizioni più o meno esplicite e di declinazioni che possono divergere in maniera significativa fra di loro, sino al punto di rispondere a logiche e a regimi di governamentalità opposti. Andrea Cornwall (2008) propone una sistematizzazione delle principali classificazioni del concetto di partecipazione elaborate fino a quel momento, mettendo in luce la grande varietà di forme che essa può assumere e i diversi esiti che queste possono determinare sui processi decisionali, sull'inclusione e l'esclusione di gruppi sociali e sulla costruzione di marginalità e rapporti di potere spesso meno visibili ma

1 *PRISMA - Participation and Integration of Migrants in Small and Medium-sized Towns: analysing access and accessibility of social and health services through structures, networks and narratives.* Finanziato dal Ministero dell'Università e della ricerca programma PRIN - Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale - Bando PNRR 2022.

altamente asimmetrici. A seconda delle prospettive analitiche, delle dimensioni considerate e dei contesti di pratiche osservati, la partecipazione può configurarsi come un reale trasferimento di potere e controllo ai cittadini – attraverso forme di delega e coinvolgimento effettivo – oppure ridursi a dispositivo di legittimazione e controllo, spaziando dal *tokenismo* alla vera e propria *non-partecipazione* (Arnstein 1969). Altri Autori (Pretty 1995; White 1996), focalizzandosi su motivazioni e interessi in gioco, sottolineano come la partecipazione possa essere sia leva di trasformazione ed empowerment, favorendo auto-organizzazione e capacità di pressione civica, sia strumento manipolativo da parte delle élite e delle istituzioni.

In sintesi, le diverse classificazioni proposte, mettono in risalto tre punti fondamentali che sono importanti anche per inquadrare teoricamente il lavoro qui proposto. Il primo è che la partecipazione, sebbene sia caratterizzata da elementi tecnici che vanno considerati sia da un punto di vista analitico che concettuale, resta un *fenomeno eminentemente politico*, che mette in campo rapporti di forza e relazioni di potere: partecipare non vuol dire automaticamente avere un peso da un punto di vista decisionale, essere presenti e avere voce non sono la stessa cosa. In quanto fenomeno politico – e siamo al secondo punto – la partecipazione *non è un processo neutro*, fin dalla sua attivazione: bisogna domandarsi in primo luogo *da dove* parte la richiesta di partecipazione, se dall'alto o dal basso, *come* viene messo in atto il processo – c'è qualcuno che lo guida? – e *a cosa,* ovvero, a quale livello, in quale momento del processo decisionale si partecipa. Il terzo punto, non per importanza, è che la partecipazione si negozia attraverso il discorso, le narrazioni e le rappresentazioni di *chi partecipa,* ovvero delle soggettività coinvolte, o escluse, e al contempo costruite nel processo.

### *La partecipazione come processo di costruzione delle soggettività tra pratiche di governo e spazi di resistenza*

Come già evidenziato, l'ambiguità del concetto di partecipazione fa sì che le modalità attraverso cui essa prende forma non si limitino a incidere sui processi decisionali, ma contribuiscano anche a definire il profilo identitario dei soggetti coinvolti, stabilendo chi può parlare, in quale linguaggio e con quali forme di legittimità. In questa prospettiva, la partecipazione può essere intesa come un luogo di soggettivazione (Cornwall 2008), uno spazio in cui gli individui sono chiamati a esercitare un'agency socialmente modellata, resa possibile e al tempo stesso vincolata dai regimi discorsivi e istituzionali che definiscono le forme legittime dell'essere cittadini attivi. Nel lessico contemporaneo del welfare, termini come *engagement*, *empowerment* o *co-produzione* non indicano soltanto un diverso rapporto tra utenti e istituzioni, ma implicano, seguendo il pensiero di Rose e Lentzos (2017), un più profondo mutamento etico e antropologico: il cittadino è chiamato a farsi imprenditore di sé, capace di gestire la propria salute, il proprio benessere o la propria integrazione sociale. Questi autori mostrano come tale responsabilizzazione diventi il punto di incontro fra etica e tecnica, tra autogoverno individuale e buon governo collettivo. In questa prospettiva i processi partecipativi possono essere letti come tecnologie di soggettivazione (*ibidem*), ossia come pratiche e discorsi che incoraggiano gli individui a concepirsi come soggetti responsabili e riflessivi.

Questa lettura consente di cogliere l'ambivalenza dei processi partecipativi: essi promuovono autonomia ma prescrivono conformità, generano agency ma ne definiscono i limiti. La riflessione di Rose e Lentzos (2017) aiuta a comprendere come questa 'etica della responsabilità' sia diventata una delle principali forme contemporanee di governo. Nel caso dei servizi sociosanitari, come osservano anche Bosco e Cappellato (2022), l'ideale del 'paziente responsabile' o del 'cittadino resiliente' non solo incoraggia l'autonomia, ma produce categorie morali di merito e colpa che si traducono in criteri di valutazione istituzionale delle loro condotte: chi partecipa attivamente è considerato virtuoso, chi non lo fa viene percepito come carente o resistente.

Pur concordando con Rose e Lentzos (*ibidem*), nella lettura della partecipazione come tecnologia di soggettivazione è necessario riconoscere che essa non esaurisce il suo significato nel governo di sé, ma può essere anche intesa come terreno di azione e di resistenza, in cui i soggetti reinterpretano e rinegoziano le regole istituzionali. Già Cornwall (2008) nella distinzione tra *spazi invitati* e *spazi rivendicati* mostra che la partecipazione può essere tanto uno strumento di governo quanto un'occasione di resistenza: quando lo spazio è creato dall'alto tende a riprodurre i linguaggi e le gerarchie istituzionali; quando invece è reclamato dal basso diventa un luogo di negoziazione e di ridefinizione dei confini della cittadinanza. Tuttavia, anche nei contesti 'invitati', i soggetti non sono semplicemente governati: essi possono reinterpretare e riappropriarsi delle pratiche partecipative, trasformandole in atti di cittadinanza (Isin e Nielsen 2008), sebbene sempre in relazione alle risorse disponibili e ai vincoli di contesto.

Nella prospettiva di Isin e Nielsen, la cittadinanza non è uno status, ma un atto performativo: un gesto politico attraverso cui individui e collettività

ridefiniscono i confini dell'appartenenza e del riconoscimento. Applicata ai contesti dei servizi sociosanitari, questa lettura consente di riconoscere come anche forme di partecipazione apparentemente minori — un'assemblea di utenti, una protesta, una mediazione spontanea — possano costituire atti di cittadinanza. In tali situazioni, soggetti marginali agiscono come cittadini, anche in assenza di un pieno riconoscimento giuridico, rendendo visibile la dimensione politica delle pratiche partecipative.

In questo quadro, la partecipazione può essere letta simultaneamente come una pratica di governo e come una possibile forma di contro-condotta (Carr 2007; Cornwall 2008; Isin e Nielsen 2008). Da un lato, essa mobilita linguaggi di inclusione e responsabilizzazione per ottenere cooperazione e consenso; dall'altro, apre spazi in cui soggetti o gruppi possono rinegoziare le regole e rivendicare riconoscimento. All'interno dei servizi queste tensioni attraversano la quotidianità delle pratiche: la richiesta di collaborazione convive con la resistenza, la partecipazione eterodiretta con l'auto-organizzazione. È in questi spazi interstiziali che la partecipazione assume una valenza propriamente politica, diventando un luogo di negoziazione della cittadinanza e dell'appartenenza.

In definitiva, i processi partecipativi producono sempre soggettività situate. Analizzare la partecipazione come processo di soggettivazione consente di superare la contrapposizione tra partecipazione 'autentica' e 'formale', restituendone la natura ambivalente di dispositivo attraverso cui si costruiscono simultaneamente inclusione e disuguaglianza, autonomia e subordinazione. Comprendere questa ambivalenza è condizione necessaria per restituire alla partecipazione la sua dimensione critica e trasformativa, evitando che essa resti intrappolata nel linguaggio rassicurante della governance.

## 2. Metodi e contesto

Per analizzare queste dimensioni si è scelto di adottare una prospettiva qualitativa che si colloca all'interno del paradigma interpretativista. Lo strumento di rilevazione adottato è stato quello dell'intervista semistrutturata, articolata in due cornici tematiche: una prima orientata a favorire l'associazione libera di idee rispetto al concetto di partecipazione e a quello di migrante; una seconda finalizzata a cogliere le rappresentazioni riferite alle reti di governance e alle pratiche di partecipazione concretamente messe in atto nei territori oggetto dell'analisi. Sono state realizzate 24 interviste, suddivise nei due casi studio, che hanno coinvolto attori istituzionali, del Terzo settore e della società civile[2]. In questa fase della ricerca l'attenzione è stata mantenuta sui soggetti 'attivi' nella governance dei servizi, ed è pertanto stata esclusa l'utenza (migrante e non) in senso stretto.

Questa scelta metodologica ha permesso di analizzare le rappresentazioni degli attori intervistati mettendole in relazione con le dimensioni organizzative e di prassi quotidiana nella governance dei servizi sociali e sanitari nei due casi studio analizzati. L'intero disegno della ricerca è stato sviluppato secondo i principi della *Grounded Theory* (Dey 2004) e l'analisi è stata condotta attraverso la *Critical Discourse Analysis* (Fairclough 2012). Adottando tale prospettiva analitica, la quale propone una struttura circolare che lega l'analisi del testo alla meta-analisi del contesto, è stato portato avanti un duplice movimento riflessivo, che partendo dall'analisi del discorso ha proposto un secondo livello interpretativo volto a cogliere la complessità delle diverse dimensioni analitiche coinvolte e delle loro interrelazioni.

La scelta dei casi studio ha avuto un peso molto importante nella strutturazione del disegno della ricerca e dell'analisi. Infatti, la natura delle dinamiche sociali analizzate è strettamente legata al contesto socioeconomico e geografico, ai suoi vincoli e alle sue opportunità. Dunque, la scala, il livello amministrativo e la collocazione territoriale in cui si situa l'indagine, costituisce una lente di ingrandimento su aspetti peculiari che rivestono, a parere delle Autrici, una rilevanza particolare — anche in relazione alla scarsità di ricerche e di dati concernenti tali contesti — in merito alle dinamiche studiate.

Innanzitutto, avendo l'obiettivo di indagare le dinamiche di governance relative alla rete dei servizi sociali e sanitari, si è ritenuto di adottare la scala territoriale e amministrativa dell'ambito territoriale sociale. L'Ambito territoriale sociale (ATS) è, o dovrebbe essere, il centro nevralgico

2 Nella fase di ricerca qui presa in esame, la selezione delle persone intervistate è stata effettuata con l'obiettivo di coinvolgere il maggior numero possibile di attori del network territoriale, comprendendo tutte le diverse tipologie di soggetti, già richiamati nel testo. Questa scelta è stata favorita dalla dimensione relativamente contenuta dei territori analizzati e delle reti considerate. Di conseguenza, la composizione dei gruppi di intervistati rispecchia quella delle reti stesse. Fra gli attori intervistati figurano mediatori culturali e operatori con background migratorio che per la loro posizionalità hanno un punto di vista peculiare rispetto ai temi di indagine. Pur riconoscendo e considerando questo elemento come una positiva complessificazione dei dati qualitativi rilevati, l'intervista è stata condotta con le stesse modalità e gli stessi scopi conoscitivi delle altre.

della governance dei servizi sociali territoriali e della loro integrazione con il livello sanitario. Secondo la normativa vigente, Ambito territoriale sociale e Distretto sanitario dovrebbero coincidere perfettamente — anche se questo, in tutta Italia, non è quasi mai il caso.

In secondo luogo, data l'importanza delle dinamiche relative allo spopolamento delle aree interne e marginali, e la contemporanea rilevanza della crescita della presenza straniera in questi stessi territori, si è deciso di focalizzare l'attenzione proprio su Ambiti territoriali sociali costituiti da piccoli e medi Comuni e aree rurali e interne. Questi territori, infatti, stanno affrontando sfide di tenuta istituzionale, politica e sociale importanti, nel contesto di sistemi di welfare territoriali fragili e di carenze infrastrutturali ed economiche risalenti.

Inoltre, si è deciso di portare avanti un'analisi comparativa per tener conto delle differenze sostanziali che in tali contesti possono rilevarsi, in termini di urbanizzazione, di tessuto economico e di amministrazione del territorio.

Così, la scelta dei due casi studio è ricaduta su due zone interne della Regione Campania e più precisamente sui territori amministrativamente coincidenti con l'Ambito territoriale sociale A03-Alta Irpinia e l'Ambito territoriale sociale B1 - Benevento.

L'ATS A03 si trova nell'area sudorientale della provincia di Avellino e comprende 25 Comuni organizzati in 3 distretti sociosanitari (Lioni, Sant'Angelo dei Lombardi e Calitri). È un territorio classificato come Area interna, caratterizzato da spopolamento, invecchiamento della popolazione e rarefazione dei servizi. Dal punto di vista demografico, il territorio altirpino accoglie circa 56.845 abitanti residenti, di cui 7.281 a Montella, il Comune più popoloso dell'ambito. Nei soli cinque anni che vanno dal 2019 al 2024 la popolazione complessiva è diminuita di oltre il 5,35%. A fronte di un generico calo demografico, però, i dati percentuali sulla presenza straniera hanno subìto un incremento: da 2,1% nel 2012 a 2,4% nel 2022 a Lioni, da 1,4% a 4,3% a Sant'Angelo dei Lombardi, da 2,4% a 3% a Calitri[3]. Sebbene i numeri assoluti della popolazione rimangano comunque contenuti, il peso specifico che un tale incremento percentuale ha su un territorio come quello altirpino è importante. Gli stranieri presenti sono eterogeneamente distribuiti fra i 25 Comuni e provengono principalmente dal Marocco, dalla Romania e dall'Ucraina.

L'ATS B1 comprende il Comune capoluogo di Benevento e quattro Comuni limitrofi (Apollosa, Arpaise, Ceppaloni, San Leucio del Sannio) per un totale di 65.120 abitanti. Si tratta di un'area interna con densità demografica medio-alta rispetto ad altri contesti campani, con Benevento come polo urbano e amministrativo di riferimento. Anche in questo caso i processi di spopolamento sono rilevanti. Dal 2019 al 2024 i cinque Comuni dell'Ambito perdono circa il 5% della popolazione residente, con la sola Benevento che ha perso quasi 3.000 abitanti. Nello stesso periodo la popolazione straniera residente risulta sostanzialmente stabile, con un lievissimo incremento in numeri assoluti (per altro altalenante e maggiormente concentrato nel capoluogo) che ha fatto registrare un aumento percentuale dello 0,2% (da 3,6 a 3,8%) su tutto il territorio. La composizione della presenza straniera è eterogenea e le principali nazionalità presenti sono Ucraina, Rumena, Nigeriana. L'economia locale è caratterizzata da una prevalenza di microimprese agricole e agroalimentari, in un quadro di forte fragilità del mercato del lavoro.

## 3. Analisi dei dati

### *Le rappresentazioni della partecipazione*

L'analisi delle interviste condotte nei due contesti territoriali, ATS A03 e ATS B1, ha come primo obiettivo quello di mettere a fuoco come gli attori sociali, istituzionali e del Terzo settore rappresentino il concetto di partecipazione all'interno dei rispettivi sistemi di servizi. Le narrazioni raccolte costituiscono uno spazio privilegiato di osservazione dei modi in cui la partecipazione viene argomentata, definita e giustificata nei discorsi quotidiani di chi opera nei servizi di welfare. Ciò che emerge è dunque un corpus di rappresentazioni discorsive che funzionano come dispositivi cognitivi e normativi capaci di orientare le pratiche, regolare i confini dell'inclusione e definire quali soggetti possano essere riconosciuti come *partecipanti legittimi* ai processi di governance.

In questa prospettiva, gli idealtipi non rappresentano categorie empiriche distinte, ma configurazioni discorsive ricorrenti attraverso cui gli intervistati definiscono la partecipazione e il ruolo dei migranti nei servizi. Pur comparabili tra i due contesti, essi sono stati denominati in modo differente per restituire la specificità dei campi semantici, dei lessici professionali e delle culture organizzative locali che attribuiscono significati diversi a processi analoghi.

Nel complesso, le interviste mostrano la partecipazione come un concetto conteso e ambivalente, che oscilla tra principio di inclusione, strumento di regolazione e retorica di legittimazione. In entrambi i territori, le rappresentazioni si collocano lungo un continuum che va dall'inclusione amministrata alla co-decisione evocata ma non

3 Tutti i dati demografici derivano da Istat (1° gennaio 2024).

realizzata, articolandosi in configurazioni intermedie in cui responsabilizzazione individuale e prossimità relazionale costituiscono le forme prevalenti di partecipazione effettiva.

Nel corpus delle interviste dell'ATS A03, la mappa idealtipica presenta tre configurazioni. La prima, definita *partecipazione istituzionale e orientata dall'alto*, emerge in modo più marcato nelle interviste agli attori pubblici e rimanda a una visione della partecipazione come mandato istituzionale in capo agli enti locali.

> [...] *Alla capacità che hanno anche le Istituzioni di coinvolgere il cittadino, le associazioni alla vita del territorio. Quindi io credo molto alle politiche che le amministrazioni dovrebbero fare per il coinvolgimento... per partecipazione intendo la partecipazione alla gestione della cosa pubblica, la partecipazione per me è condivisione di una cultura*. (Attore pubblico_A03).

Partecipare, in questa prospettiva, significa garantire le condizioni affinché i servizi possano essere erogati in modo uniforme e accessibile alla cittadinanza, seguendo un principio di tipo universalistico più che inclusivo o negoziale. Questa rappresentazione della partecipazione, come sarà illustrato nel paragrafo successivo, si colloca tuttavia all'interno di una rete di servizi nella quale il Consorzio dei servizi sociali, pur riconosciuto come attore di riferimento e di raccordo, opera in un contesto fortemente frammentato, segnato da risposte locali e personalizzate più che da una reale governance interistituzionale. Ne sembra quindi derivare una sorta di contraddizione strutturale: la partecipazione viene invocata come principio regolativo e come garanzia di equità nell'accesso ai servizi, ma si realizza entro un quadro organizzativo frammentato, dove la cooperazione è di fatto discontinua e situata. In questa configurazione, la popolazione migrante è collocata all'interno dei dispositivi di welfare come destinataria di interventi e progetti volti a favorire l'inclusione o l'accesso ai servizi, più che come soggetto direttamente coinvolto nei processi partecipativi o nei momenti di programmazione. La loro presenza assume così un carattere prevalentemente tecnico-amministrativo, inscritta nei flussi operativi di un sistema che tende a rappresentare la partecipazione come compito istituzionale piuttosto che come pratica di cittadinanza condivisa.

Il secondo idealtipo – *partecipazione relazionale e di prossimità* – mette in luce una rappresentazione della partecipazione che si radica all'interno di contesti descritti come comunitari e a forte densità relazionale.

> *Raccontare … portare la propria esperienza è fondamentale, perché è un segno di apertura anche per chi ti sta di fronte…raccontare e socializzare con le altre persone attraverso i rapporti di vicinato che sono fondamentali. Vicinato… io penso anche al condominio, al vicino di casa, al parco giochi*. (Attore Terzo settore_A03).

Nelle parole degli operatori di cooperative sociali, dei volontari e dei rappresentanti religiosi, la partecipazione si costruisce attraverso reti informali e pratiche di mutuo sostegno: feste, laboratori, iniziative interculturali, progetti di comunità. In un territorio segnato dallo spopolamento e dalla rarefazione dei servizi, la prossimità diventa il principale collante sociale e l'unico spazio reale di incontro tra popolazione locale e migranti. Tuttavia, anche qui, la dimensione relazionale non si traduce in potere politico: la partecipazione è *stare insieme,* non *decidere insieme*.

La terza configurazione idealtipica – *partecipazione pedagogico-responsabilizzante* – esprime una logica di attivazione che attraversa tanto i servizi pubblici quanto il Terzo settore. La sua matrice pedagogica riguarda non solo i migranti ma anche la comunità ospitante. Gli attori intervistati parlano *di educare al rispetto delle differenze*, di *rendere la comunità accogliente*, ma anche *di insegnare ai migranti le regole e di accompagnarli a capire come funzionano i servizi*. La partecipazione diventa così una tecnologia di formazione reciproca che produce agency regolata: i soggetti sono chiamati a trasformarsi per poter essere riconosciuti come partecipanti. Il discorso pedagogico, dunque, si presenta al tempo stesso come strumento emancipativo e come dispositivo di controllo.

> [...] *loro devono imparare la vita quotidiana, [...] ma non perché dico voi non siete buoni, no, ma perché qui si usa così. E qui purtroppo, se vuoi fare delle cose ti devi presentare a un certo modo, devi dire determinate cose, devi fare delle cose, e poi però sta a te, là dentro, imparare e farti conoscere e contaminarti. Cioè, sei tu poi che devi essere brava a dare qualcosa a loro. Una volta che li hai in pugno, devi essere tu a dare… E quindi per me partecipazione è questa, reale.* (Attore pubblico_A03).

Nel corpus di interviste dell'ATS B1 emergono quattro configurazioni idealtipiche, in parte analoghe a quelle già descritte. La prima, definita *partecipazione come accesso*, identifica la partecipazione con la possibilità di usufruire dei

servizi di base, attraverso l'attivazione corretta delle procedure di iscrizione, presa in carico e assistenza. In questa prospettiva, prevalentemente richiamata da assistenti sociali, funzionari di ambito e operatori comunali, la partecipazione assume un carattere tecnico-amministrativo, orientato all'efficienza e alla continuità dei servizi più che alla negoziazione delle loro modalità organizzative. Il migrante è rappresentato principalmente come utente da includere nei percorsi di presa in carico, piuttosto che come soggetto attivo nella definizione del funzionamento dei servizi.

> *Noi come prima cosa dobbiamo fare il permesso di soggiorno. Una volta fatto il permesso di soggiorno[...] l'attribuzione del codice fiscale [...] mi reco alla Asl e gli faccio scelta del medico, tessera sanitaria e esenzione. [...] Fino a che dura il permesso di soggiorno gli danno l'assistenza sanitaria; come scade il permesso, purtroppo è legata anche l'assistenza sanitaria. Questa è una piccola pecca*. (Attore Terzo settore_B1).

La seconda, *partecipazione come responsabilizzazione*, introduce una dimensione più valoriale. Qui partecipare significa diventare attivi, 'imparare' a usare i servizi, adattarsi alle regole e contribuire con il proprio impegno personale. È soprattutto in capo ai Dirigenti ASL e ai coordinatori di progetto l'adozione di questo lessico che traduce la partecipazione in un dovere civico, in linea con le retoriche della cittadinanza attiva e dell'attivazione. È possibile intravedere in questo caso il rischio di una sorta di moralizzazione della partecipazione, che sposta la responsabilità dell'inclusione dal piano strutturale a quello individuale, trasformando il diritto a partecipare in un obbligo a comportarsi da cittadini 'meritevoli'.

> *Il nostro compito… fare imparare loro come si vive in Italia, con tutte le regole che ci sono da rispettare, anche far imparare l'autonomia […] per partecipare c'è bisogno che siano tosti… una volta usciti dal progetto i ragazzi devono riuscire a vivere autonomamente [...] fare qualsiasi cosa da soli.* (Attore pubblico_ B1).

La terza configurazione idealtipica, *partecipazione per prossimità e dialogo*, si colloca su un piano relazionale.

> *Sì, l'interscambio, le relazioni, la creazione di legami, i legami sono fondamentali per chi viene da fuori. A me è capitato di andare a lavorare fuori e soffrire la mancanza di legami; secondo me è una condizione necessaria dell'uomo quella di avere relazioni con l'esterno, di sentirsi parte del luogo dove vai a vivere. E quando manca quello si creano delle situazioni di disagio, di povertà sociale che sono gravi, che possono essere deleterie*. (Attore Terzo settore_ B1).

Essa è narrata in prevalenza da mediatori culturali, operatori del Terzo settore e professionisti della comunicazione sanitaria come fiducia, ascolto, mediazione, co-presenza sul territorio. Qui la partecipazione non passa dalle Istituzioni ma dai legami: si costruisce 'stando insieme', traducendo, comprendendo, umanizzando. È una partecipazione quotidiana, fatta di micro-pratiche e di relazioni di cura, che produce riconoscimento ma non redistribuzione del potere decisionale.

Infine la quarta, *partecipazione co-decisionale*, appare solo come orizzonte evocato. Alcuni esponenti del Terzo settore, mediatori o referenti di rete richiamano l'idea di lavorare a più mani, di costruire tavoli e concertazioni, ma la loro è una richiesta più che una realtà osservabile. La co-decisione rappresenta dunque un ideale normativo: una forma discorsiva di critica alle rigidità istituzionali, non una pratica consolidata.

> *L'idea sarebbe di costruire insieme i percorsi, non solo di eseguirli, ma non ci sono ancora gli strumenti.* (Attore Terzo settore_ B1).

Queste rappresentazioni, pur diverse nelle forme e nei contesti, convergono nel delineare un quadro comune: la partecipazione è invocata come principio di buona governance, ma raramente si traduce in spazi di decisione condivisa. Nella maggior parte dei casi, essa funziona come tecnologia di governo che mira a includere, responsabilizzare o connettere, piuttosto che come istituzione democratica capace di redistribuire potere e voce. L'uso del termine partecipazione appare dunque performativo: serve a legittimare assetti istituzionali, a motivare pratiche professionali e a costruire un'immagine di apertura, ma spesso senza modificare i rapporti di forza sottostanti.

Un elemento trasversale alle interviste dei due territori è la presenza di riflessioni critiche sul concetto stesso di partecipazione, espresse in particolare da mediatori culturali, operatori del Terzo settore e talvolta da professionisti pubblici. Alcuni mediatori denunciano il carattere formale e gerarchico dei processi di consultazione, sottolineando come la partecipazione si limiti a momenti di ascolto o a

pratiche di accompagnamento che non producono reale influenza sulle decisioni. Altri evidenziano la contraddizione tra il linguaggio inclusivo delle politiche e la realtà dei vincoli amministrativi che ostacolano la cittadinanza effettiva dei migranti. Anche alcuni dirigenti o coordinatori mostrano una consapevolezza riflessiva, riconoscendo che la partecipazione, così come viene praticata, tende a consolidare l'asimmetria tra chi gestisce e chi usufruisce dei servizi. Queste voci critiche non rappresentano un contro-discorso unitario, ma introducono spazi di riflessività all'interno del campo, mostrando che gli stessi attori istituzionali sono in grado di interrogare i limiti e le ambiguità del paradigma partecipativo.

### *Le reti di governance: tra prossimità morale e burocrazia amministrata*

Se finora sono stati messi in luce i significati e le retoriche con cui la partecipazione viene narrata dagli attori locali nei due casi studio, il passaggio alle rappresentazioni delle reti di governance consente ora di osservare come gli stessi attori traducano tali significati nei meccanismi quotidiani del welfare: chi partecipa, in che modo e secondo quali forme di prossimità e responsabilità istituzionale.

Le reti di governance dei servizi sociosanitari, infatti, non sono soltanto strutture tecniche o amministrative, ma spazi discorsivi e relazionali in cui si articolano le relazioni tra Istituzioni, Terzo settore e cittadini. In tali reti si definiscono ruoli, responsabilità e forme di cittadinanza, e si costruisce e regola la partecipazione in modi specifici.

Nei due contesti indagati, le rappresentazioni che emergono dalle interviste lasciano trasparire due configurazioni di governance che riflettono modalità di governo della prossimità opposte: una *prossimità morale e personalistica* nel caso dell'Alta Irpinia e una *prossimità amministrata e procedurale* nel caso beneventano. In entrambe le situazioni, la presenza o l'assenza dei soggetti migranti all'interno delle reti appare come un indicatore chiave della natura inclusiva (o esclusiva) dei dispositivi di governance.

Partendo dal contesto dell'ATS A03, le interviste ci restituiscono il quadro di una governance percepita come caratterizzata da un forte peso delle dimensioni *relazionale e morale*. Le diverse categorizzazioni idealtipiche della partecipazione menzionate nel precedente paragrafo, si ricompongono in merito alla governance in una rappresentazione perlopiù omogenea fra i diversi attori che presentano la rete dei servizi sul territorio come frammentata, personalizzata e affidata a relazioni di fiducia. Le parole delle persone intervistate mettono in evidenza una costante retorica dell'*impegno e della prossimità* e costruiscono una forma di legittimazione morale del governo locale, in cui la presa in carico dei cittadini stranieri non discende da un diritto formalizzato, ma dalla disponibilità dei singoli operatori, amministratori o volontari. La rete di governance, più che un dispositivo istituzionale, diventa una rete di persone, spesso le stesse che abitano e lavorano nello stesso territorio, e che si percepiscono come custodi della coesione sociale.

> *Il sindaco ci ha messo capo e pensiero, ed ha una capacità, insomma, non indifferente in termini proprio amministrativi, di gestione amministrativa e quindi anche di capacità di relazione, che non è da tutti.* (Attore pubblico_A03).

Questa configurazione si colloca in un contesto di welfare fragile, segnato da distanze geografiche, scarsità di risorse e dispersione amministrativa. I Comuni, le Parrocchie, le associazioni e i servizi sociali territoriali agiscono in una logica di *supplenza* reciproca, con coordinamenti informali e non sempre sistematici. È un modello che produce efficienza simbolica, ma anche una forte disomogeneità nell'accesso ai servizi. La capacità di attivare la rete dipende infatti dalle relazioni personali e dalla buona volontà degli attori coinvolti.

> *Il Comune riesce a portarsi a casa i risultati, perché ha le relazioni, che costano una fatica enorme, un dispendio di energie impensabile*. (Attore pubblico_A03).

> *Poi ci sono, diciamo, le cooperative che comunque collaborano con noi, [...] perché noi non abbiamo le risorse, quindi siamo sempre in contatto, diciamo. [...] senza di questi alcuni servizi non ne possiamo fare.* (Attore pubblico_A03).

Da un punto di vista discorsivo, la governance irpina è *moralizzata*: il linguaggio della cura, della dedizione e della scarsità diventa una tecnologia di governo. In questa cornice, la partecipazione istituzionale dei migranti è pressoché assente. I soggetti stranieri compaiono nella rete come destinatari o beneficiari, non come interlocutori. La loro presenza è mediata da operatori o mediatori culturali, che fungono in parte da *figure ponte,* ma restano ai margini dei luoghi decisionali. L'assenza di rappresentanza diretta è compensata da una *visibilità relazionale,* cioè dalla conoscenza personale. L'ATS A03 rappresenta così un esempio di *governo della prossimità morale*, dove la rete è viva e attiva ma costruita intorno a legami affettivi, non a diritti negoziati.

> *Gli diamo in modo più amorevole e professionale contemporaneamente quello di cui hanno bisogno, che siano i servizi di beni e le necessità di beni materiali, ovvero altre tipologie di accompagnamento… quindi accesso al lavoro e via dicendo.* (Attore Terzo settore_A03).

Al contrario, nel caso dell'ATS B1 di Benevento, la rete di governance appare *istituzionalmente densa e formalizzata*, articolata tra Comune (ente titolare), Prefettura, Questura, ASL, cooperative sociali, scuole, centri per l'impiego e servizi SAI (Sistema accoglienza integrazione). La prossimità è ancora presente, ma assume la forma della *interconnessione procedurale:* il coordinamento avviene attraverso e-mail, protocolli, tavoli, più che tramite relazioni personali.

> *Ci proviamo a fare rete, ma manca il tempo e il personale… il coordinamento si fa per e-mail, non ci vediamo quasi mai.* (Attore pubblico_B1).

Questa governance funzionale produce tracciabilità delle operazioni, ma introduce una nuova forma di rigidità: la temporalità amministrativa. Le pratiche documentali – permessi, ricorsi, decreti di tutela, comunicazioni obbligatorie – scandiscono il tempo della vita dei migranti e definiscono il ritmo stesso dell'inclusione. L'accesso ai servizi diventa un percorso di 'navigazione' tra norme e competenze, che richiede capitale relazionale e capacità linguistica. È in questo senso che la governance beneventana può essere definita una *burocrazia di prossimità*: gli attori si parlano, ma la relazione è mediata da regole e vincoli formali.

> *Purtroppo, i tempi della Questura sono un po' lunghi… molte volte ci danno appuntamenti lontani, quindi ovviamente abbiamo ragazzi che aspettano qualche mese per poter avere il permesso di soggiorno.* (Attore Terzo settore_B1).

Sul piano discorsivo, il lessico dominante è quello della *responsabilità e del rispetto.* La governance è qui una pedagogia civica che mira a formare soggetti conformi alle procedure. L'azione locale è vincolata dalle norme nazionali e dalle linee prefettizie, e la partecipazione si misura nella capacità di aderire a tali regole.

> *Fare imparare loro come si vive in Italia, con tutte le regole che ci sono da rispettare, anche far imparare… come si fa una fila, come si fa un determinato documento.* (Attore Terzo settore_B1).

Rispetto all'Alta Irpinia, la presenza dei migranti nella rete beneventana è più riconoscibile ma altrettanto mediata. Essi partecipano ai circuiti di governance non come decisori, ma come *oggetti amministrativi* di scambio tra enti: fascicoli, pratiche, casi. Tuttavia, emergono *micro-livelli di* agency nei contesti del lavoro e delle cooperative sociali, dove alcuni migranti vengono coinvolti come tirocinanti, lavoratori o testimoni pubblici dell'inclusione. In questi spazi la loro voce acquisisce un valore simbolico, ma raramente influenza la progettazione o la valutazione dei servizi. Anche qui, quindi, la partecipazione resta funzionale e regolata, non deliberativa.

> *Ad Apollosa hanno trovato comunque accoglienza per quanto riguarda gli alloggi, perché ci sono delle case più libere, insomma i cittadini stanno affittando [...] qualcuno si è integrato sul territorio, ha trovato lavoro e comunque è rimasto. [...] i cittadini stessi hanno cercato le persone*. (Attore pubblico_B1).

### *La partecipazione in pratica: rituali, apprendimento e cittadinanza quotidiana*

Se il modo in cui le reti di governance vengono percepite riguarda la rappresentazione comune della cornice istituzionale della partecipazione, è nella quotidianità dei servizi e delle pratiche che essa prende forma. La rappresentazione che le persone intervistate restituiscono del modo in cui la partecipazione accade ci permette di evidenziare i modi in cui operatori, amministratori, cittadini e migranti, rendono l'inclusione e l'esclusione visibile nel linguaggio e nell'operatività quotidiana. Nei due contesti analizzati, la partecipazione viene percepita in pratiche e manifestazioni diverse ma accomunate da un elemento centrale: essa tende ad essere più performata o appresa che deliberata o negoziata.

Le rappresentazioni delle pratiche partecipative nei due contesti, dunque, riflettendo la logica delle reti di cui abbiamo parlato poc'anzi, si distinguono per una caratterizzazione *simbolica e morale* in Alta Irpinia, e una che possiamo definire *pedagogica e civica* nel beneventano. In entrambi i casi, le persone straniere sono presenti ma non rappresentate, riuscendo al più a partecipare in maniera performativa ma non deliberativa.

Nel contesto irpino, la partecipazione viene rappresentata come costruita attraverso pratiche comunitarie, episodiche e ritualizzate, che producono appartenenza ma che difficilmente incidono sui processi decisionali. Le interviste restituiscono un lessico dell'armonia e della relazione di cura. Queste narrazioni mettono in scena una

*partecipazione performativa*, in cui il momento partecipativo ha una funzione prevalentemente simbolica: celebrare la convivenza, mostrare l'inclusione, rendere visibile la coesione territoriale. La partecipazione è un linguaggio morale, un gesto di riconoscimento reciproco che rinforza la rappresentazione che la comunità fa di se stessa come comunità accogliente.

> *Posso dire che l'Alta Irpinia è accogliente. Lo dimostra pure il fatto dei centri che sono nati poi successivamente, oltre a noi, ci sono pure altre cooperative che gestiscono localmente.* (Attore Terzo settore_A03).

Sul piano discorsivo, emerge una forte *femminilizzazione dell'inclusione:* le donne migranti vengono rappresentate come soggetti 'buoni', portatrici di cultura e di affetti, simboli di riuscita del processo di inclusione. Gli uomini compaiono meno, spesso associati al lavoro o alla difficoltà linguistica. Questa asimmetria di genere riflette la costruzione sociale della vulnerabilità: la donna integrata è l'icona della partecipazione riuscita.

La presenza effettiva dei migranti nei luoghi di confronto istituzionale – consulte, tavoli sociali, progettazioni – resta marginale se non inesistente. La loro voce è mediata da operatori, volontari o referenti di progetto. Tuttavia, nelle *micro-pratiche quotidiane* (aiuto reciproco, scambio informale, piccoli atti di cura) emergono forme sottili di agency: la disponibilità a partecipare, a condividere spazi e momenti, a farsi vedere in contesti pubblici.

> *Si è dato nel corso degli anni supporto là dove richiesto, non di mediatore, perché purtroppo non ne abbiamo [...] però con l'educatore, con qualcuno che sopperisce tanto.* (Attore Terzo settore_A03).

In questo quadro, la partecipazione genera consenso e coesione, ma tende a neutralizzare il conflitto e la domanda politica. Si tratta di una forma di *governo morale della partecipazione,* dove l'essere presente e meritevole vale più dell'essere partecipe e critico.

> *Entrare nei nostri meccanismi… partecipano delle nostre tradizioni… sempre con un passo un po' indietro… la vedono e la rispettano e la partecipano ma non la vivono personalmente.* (Attore pubblico_A03).

Le interviste condotte nel beneventano, invece, restituiscono il quadro di una partecipazione organizzata in modo più sistematico e maggiormente integrata nella progettazione dei servizi e nelle attività educative e lavorative. In questo contesto le pratiche descritte dagli operatori dei progetti SAI e delle cooperative sociali – corsi di lingua, tour culturali, eventi interreligiosi, inserimenti lavorativi – compongono un mosaico di *azioni pedagogiche* orientate alla formazione civica e alla responsabilizzazione.

> *La scuola diciamo funziona abbastanza bene, loro sono tutti iscritti… al CIPIA… fanno i corsi di alfabetizzazione… A2 e la terza media. [...] arrivati a 18 anni, cerchiamo di iscriverli al centro per l'impiego per [...] entrare nel mondo del lavoro. [...] cosa fondamentale il lavoro per loro.* (Attore Terzo settore_B1).

Il linguaggio discorsivo dominante è quello del rispetto, della regolarità e dell'apprendimento. Qui la partecipazione coincide con un percorso educativo, in cui il soggetto migrante è chiamato a interiorizzare i codici della cittadinanza amministrata: conoscere le regole, parlare la lingua, rispettare i tempi e i ruoli. L'apprendimento civico e la regolarità burocratica si fondono in una pedagogia della conformità, in cui la *buona integrazione* è definita dalla capacità di adattarsi.

> *Il nostro compito [...] far capire tutte le regole che ci sono all'interno del territorio. [...] L'integrazione è una cosa fondamentale… far sì che il ragazzo si integri all'interno del territorio. Quindi… escono, fanno amicizia, vanno a scuola… questa è la vera integrazione… riescono a dire anche qualche battuta in dialetto del territorio.* (Attore Terzo settore_B1).

Tuttavia, la scena beneventana introduce anche elementi di innovazione e agency. In particolare, la presenza di spazi ibridi – come fattorie sociali, orti urbani e bar gestiti da cooperative – crea luoghi in cui la partecipazione assume una dimensione materiale e quotidiana. In queste esperienze, migranti e cittadini locali collaborano in attività produttive e relazionali, costruendo forme di *welfare che si vedono.* Il lavoro regolare, contrattualizzato e riconosciuto, diventa un atto di cittadinanza economica: un modo di partecipare alla comunità attraverso la produzione, il consumo responsabile e la coesione sociale.

> *Due anni fa con tre ragazzi… pulimmo tutta quanta la zona, tagliammo l'erba… sono entrati in relazione, si sono creati dei legami. [...] I ragazzi che lavorano qui ormai sono*

*inseriti nella vita di Benevento… si frequentano al di fuori dell'orto, fidanzati, chi ha messo su famiglia.* (Attore Terzo settore_B1).

In questo senso, i soggetti migranti qui non sono solo destinatari ma attori visibili del processo: lavorano, gestiscono spazi, si confrontano con i clienti, raccontano pubblicamente la propria esperienza. La loro partecipazione, pur non essendo politica in senso stretto, è performativa e civica: produce appartenenza, visibilità e riconoscimento sociale.

Al tempo stesso, però, questa rimane inscritta in una logica di controllo: il rispetto delle regole e la buona condotta restano condizioni per la permanenza e per l'accesso ai benefici.

## Conclusioni

Per concludere, presentiamo un'analisi comparativa dei risultati emersi dai due casi studio, proponendo un'interpretazione teorica complessiva in merito al tema della partecipazione della popolazione migrante nell'organizzazione dei servizi sociosanitari in contesti medio-piccoli e marginali.

In entrambi i casi studio analizzati, la classificazione idealtipica delle rappresentazioni della partecipazione ci restituisce il quadro di un concetto percepito e narrato come intrinsecamente ambiguo, che oscilla tra l'inclusione morale e il controllo amministrativo. Il linguaggio utilizzato a questo livello rimanda in entrambi i casi al campo semantico della responsabilità individuale, ma si distingue per un maggiore peso rivestito dalla dimensione morale – esemplificata nel lessico della cura e della relazione – nel caso dell'Alta Irpinia, laddove nel caso beneventano ci si riferisce con una rilevanza più spiccata alla dimensione organizzativa e procedurale. Sebbene nell'ATS B1 il ruolo del migrante sia considerato come maggiormente attivo rispetto a quanto avviene nell'ATS A03, dove invece è rappresentato prevalentemente come beneficiario dei servizi, in entrambi i casi questo non diventa mai un co-decisore, non ha peso politico né un ruolo seppur marginale nel processo di programmazione e progettazione dei servizi.

Lo stesso tipo di distinzione la si ritrova a un livello più operativo nella rappresentazione delle reti di governance: se in Alta Irpinia la rete è caratterizzata da una razionalità di prossimità morale e relazionale, nel beneventano questa può essere definita come amministrativa e tecnica. Ciò è dato dal fatto che, mentre nell'ATS A03 la rete di governance è percepita come frammentata e personalizzata, basata sulla fiducia e sulla supplenza istituzionale operata da attori della società civile che rendono dunque la rete scarsamente formalizzata ma con una valenza simbolica importante, nell'ATS B1 questa risulta densa e istituzionalizzata, basata su procedure e protocolli che definiscono una burocrazia di prossimità che regolamenta le relazioni. Nei due contesti le persone straniere beneficiano di livelli di agency diversi: pressoché inesistente nel primo, limitata ma con una crescente visibilità nel secondo.

Queste rappresentazioni si riflettono anche nelle pratiche, definendo due distinti regimi di performatività partecipativa: morale e simbolica nel caso dell'Alta Irpinia, pedagogica e civica nell'ATS di Benevento. Nel caso dell'Alta Irpinia la partecipazione assume una forma rituale e comunitaria, fortemente femminilizzata, volta alla produzione simbolica di consenso e della descrizione della comunità come accogliente e inclusiva. Nel beneventano, invece, nelle pratiche si riflette una partecipazione fortemente regolata e integrata in lavoro e formazione. L'agency delle persone straniere nelle pratiche dell'ATS A03, pertanto, è micro e informale, mentre nell'ATS B1 è ben visibile e riconosciuta ma condizionata da regole.

In chiave comparativa, i due casi studio mostrano configurazioni coerenti lungo tre dimensioni analitiche principali — governance, agency dei soggetti migranti e forme di partecipazione — strettamente connesse alle caratteristiche territoriali e organizzative dei due ATS. Nel contesto A03, caratterizzato da frammentazione istituzionale, rarefazione dei servizi e forte prossimità comunitaria, prevale una governance personalistica e fiduciaria, forme di partecipazione simbolico-relazionali e livelli di agency migrante prevalentemente informali e mediati. Nell'ATS B1, invece, la maggiore densità istituzionale e la presenza di dispositivi procedurali strutturati si associano a una governance tecnico-amministrativa, a forme di partecipazione pedagogico-civiche e a spazi di agency più visibili ma regolati. In entrambi i casi, tuttavia, la partecipazione non si traduce in accesso stabile a sedi di co-decisione, confermando la prevalenza di modelli partecipativi inclusivi ma non deliberativi.

L'analisi appena riassunta lascia trasparire come le rappresentazioni della partecipazione definiscono pratiche di prossimità morale e amministrata che operano come delle tecnologie di governo della popolazione (Rose 1999; Foucault 1991). Queste costruiscono, attraverso modalità diverse di responsabilizzazione, delle soggettività migranti "meritevoli" (Isin 2008), dei cittadini morali (ATS 03) o civici (ATS B1). In questo senso la partecipazione funge da dispositivo di legittimazione del welfare territoriale (Dean 2010), il quale diventa a sua volta un campo di soggettivazione: i migranti possono partecipare come figure morali (in Alta Irpinia) o come utenti pedagogici (a Benevento), ma mai come

co-decisori con un peso organizzativo e politico proprio.

In entrambi i casi la partecipazione si manifesta principalmente attraverso quelli che Cornwall (2008) definisce come "spazi invitati", aperture più o meno importanti delle amministrazioni e delle comunità ospitanti che ammettono la partecipazione come presenza ma non come distribuzione del potere di negoziazione. Gli 'spazi rivendicati' da parte della popolazione straniera rimangono confinati ad azioni di micro-policy, informali e quotidiane, che hanno un valore più simbolico che pragmatico. Le pratiche messe in atto in questi spazi interstiziali possono essere definite come atti minori di partecipazione che si configurano come forme di cittadinanza performativa (Isin e Nielsen 2008) che, pur avendo il potenziale di costruire riconoscimento e legittimità simbolica, non distribuiscono il potere decisionale, né attribuiscono peso politico alle soggettività migranti.

Le differenze osservate tra i due casi studio non si spiegano soltanto in termini organizzativi, ma riflettono le caratteristiche socio-territoriali dei contesti in cui le reti di welfare si radicano.

In Alta Irpinia, area interna montana segnata da deprivazione economica e rarefazione dei servizi, la prossimità è anzitutto una risorsa materiale: supplisce alla scarsità di infrastrutture e alla frammentazione istituzionale. Qui, dunque, la governance assume forme personalistiche e fiduciarie, fondate su reti di conoscenza e cooperazione informale, dove la partecipazione dei cittadini – e ancor più dei migranti – dipende dalla densità dei legami sociali più che da procedure codificate.

A Benevento, al contrario, la prossimità è mediata dall'apparato amministrativo: la città concentra funzioni e servizi, governando un territorio ampio di piccoli Comuni. L'inclusione passa attraverso protocolli, progetti e pratiche di coordinamento, che rendono la partecipazione un'esperienza regolata e pedagogica.

Queste differenze territoriali sono strettamente correlate alle due forme di governo della prossimità evidenziate – quella morale e relazionale e quella amministrativa e tecnica. Entrambe, tuttavia, mostrano il limite di un collegamento incompleto tra processi dal basso e strutture istituzionali dall'alto. In questa prospettiva, i principi della *bottom-linked governance* (Garcia e Pradel 2019; Moulaert *et al.* 2013) possono offrire una chiave interpretativa utile: proponendo un'integrazione fra processi bottom-up e coordinamento dall'alto, questo modello di governance (che rappresenta al contempo una proposta operativa) mira a costruire ponti tra prossimità e istituzione, tra fiducia e norma, per rendere la partecipazione non solo possibile, ma strutturale.

Sul piano delle implicazioni di policy, i risultati suggeriscono alcune indicazioni operative per i decisori locali. In primo luogo, emerge la necessità di trasformare le pratiche di prossimità – morali o amministrative – in dispositivi stabili di partecipazione strutturata, prevedendo la presenza di rappresentanti delle comunità migranti in sedi consultive e tavoli di programmazione. In secondo luogo, appare strategico investire in figure ponte (mediazione, facilitazione di rete) non solo come supporto all'accesso ai servizi, ma come attori della co-progettazione. In terzo luogo, i contesti a bassa densità istituzionale richiedono strumenti leggeri ma formalizzati di coordinamento inter-attore, mentre quelli più strutturati necessitano di spazi flessibili di ascolto e adattamento locale. Rafforzare il collegamento tra partecipazione dal basso e programmazione istituzionale rappresenta quindi una leva cruciale per rendere l'inclusione non solo operativa ma anche decisionale.

## Bibliografia


Arnstein S.R. (1969), A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35, n.4, pp.216-224

Bosco N., Cappellato V. (2022), Putting patients first? Luci e ombre del coinvolgimento attivo dei pazienti nei processi di cura, *Salute e Società*, 21, n.1, pp.48-62

Carr S. (2007), Participation, power, conflict and change: Theorising dynamics of service user participation in the social care system of England and Wales, *Critical Social Policy*, 27, n.2, pp.266-276

Cornwall A. (2008), Unpacking participation: Models, meanings and practices, *Community Development Journal*, 43, n.3, pp.269-283

Dean M. (2010), Power at the heart of the present. Exception, risk and sovereignty, *European Journal of Cultural Studies*, 13, n.4, pp.459-475

Dey I. (2004), Grounded theory, in Seale C., Gobo G., Gubrium J.F., Silverman D. (eds.), *Qualitative research practice*, London, Sage, pp.80-93

Fairclough N. (2012), Critical discourse analysis, in Gee J.P., Handford M. (eds.), *The Routledge Handbook of Discourse Analysis*, London, Routledge, pp.92-20

Foucault M. (1991), *The Foucault effect. Studies in governmentality*, Chicago, University of Chicago Press
Garcia M., Pradel M. (2019), Bottom-linked approach to social innovation governance, in Van den Broeck P., Mehmood A., Paidakaki A., Parra C. (eds.), *Social innovation as political transformation*, Cheltenham, Edward Elgar
Hooghe L., Marks G. (2001), *Multi-level governance and European integration*, London, Bloomsbury
Isin E.F. (2008), Theorizing acts of citizenship, in Isin E.F., Nielsen G.M. (eds.), *Acts of citizenship*, London, Palgrave Macmillan, pp.15-43
Isin E.F., Nielsen G.M. (eds.) (2008), *Acts of citizenship*, London, Palgrave Macmillan
Kooiman J., Van Vliet M. (2000), Self-governance as a mode of societal governance, *Public Management*, 2, n.3, pp.359-378
Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A., Hamdouch A. (2013), *The international handbook on social innovation*, Cheltenham, Edward Elgar
Pretty J. (1995), Participatory learning for sustainable agriculture, *World Development*, 23, n.8, pp.1247-1263
Rhodes R.A.W. (1996), The new governance: Governing without government, *Political Studies*, 44, n.4, pp.652-667
Rose N. (1999), *Powers of freedom. Reframing political thought*, Cambridge, Cambridge University Press
Rose N., Lentzos F. (2017), Making us resilient: Responsible citizens for uncertain times, in Mol A.M., Moser I., Pols J. (eds.), *Competing responsibilities. The ethics and politics of contemporary life*, Durham, Duke University Press
White S.C. (1996), Depoliticising development: The uses and abuses of participation, *Development in Practice*, 6, n.1, pp.6-15
World Bank (1992), *World Bank annual report 1992*, Washington, World Bank

**Alba Angelucci**
alba.angelucci@uniupo.it
È Ricercatrice in Sociologia dell'ambiente e del territorio presso l'Università del Piemonte orientale. I suoi interessi di ricerca includono le migrazioni, la sociologia urbana e il welfare territoriale, che analizza in prospettiva interdisciplinare e intersezionale. Le sue ricerche più recenti riguardano la partecipazione e l'inclusione dei migranti nelle piccole e medie città in prospettiva europea; l'accesso e l'accessibilità ai servizi sociali territoriali per la popolazione migrante; la Governance multilivello e la pianificazione dei servizi sociali.

**Francesca Zaltron**
francesca.zaltron@uniupo.it
È Professoressa Associata di Sociologia generale all'Università del Piemonte orientale. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la salute e la malattia in prospettiva sociologica e interdisciplinare, con particolare attenzione all'esperienza dei pazienti, alle disuguaglianze nell'accesso ai servizi e alla tutela della salute pubblica. Le ricerche recenti hanno esplorato l'ageismo nei contesti sociosanitari e l'inclusione dei migranti nei sistemi locali di welfare.

# Vite attive tra dono e mercato

## Condotte partecipative ed effetti di active ageing nell'anziano

Anna D'Ascenzio
Istituto di Ricerca sulla Crescita Economica Sostenibile (IRCrES)

Il contributo propone una riflessione teorica sulla figura dell'anziano volontario, analizzando il suo crescente coinvolgimento in processi organizzativi e simbolici legati alle politiche di welfare. A partire dall'analisi dell'indicatore di partecipazione sociale dell'active ageing, il lavoro esamina come l'enunciato statistico relativo al processo di invecchiamento attivo contribuisca a ridefinire le forme di partecipazione e i confini dell'azione di cura, promuovendo modelli di responsabilizzazione socio-assistenziale dell'individuo anziano in un contesto di governance orientata al mercato.

**Active lives between gift and market. Participatory practices and effects of active ageing in older adults**

*This article offers a theoretical reflection on the figure of the older volunteer, analysing their increasing involvement in organisational and symbolic processes related to welfare policies. Building on the analysis of the active ageing social participation indicator, the article examines how the statistical framing of the active ageing process contributes to redefining forms of participation and the boundaries of care practices, promoting models of socio-assistential responsibility for older individuals within a market-oriented governance context.*

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-10

**Citazione**
D'Ascenzio A. (2026), Vite attive tra dono e mercato. Condotte partecipative ed effetti di active ageing nell'anziano, *Sinappsi*, n.1, pp.145-153

**Parole chiave**
Invecchiamento attivo
Terzo settore
Volontariato

**Keywords**
*Active ageing*
*Third sector*
*Volunteering*

### 1. L'invecchiamento come modello e retorica sociale dell'active ageing

Il tempo della vecchiaia[1] è sempre meno narrato come un semplice fatto biologico e in misura crescente come un rito di passaggio. Gli effetti, concreti e simbolici, della trasformazione sociale, un tempo concepiti soltanto come fluttuazioni fisiologiche, sono oggi descritti come eventi temporalmente costanti e spazialmente discontinui. In questo contesto, la presenza simultanea di elementi costanti e al contempo discontinui fa sì che lo stato di senescenza si estenda nel tempo, non come un attributo legato a tappe anagrafiche stabili, bensì a condizioni sociali che mutano a seconda dei diversi contesti, in modo non identico né uniforme. Si tratta, in definitiva, di una metamorfosi del sociale

1 I dati relativi alla partecipazione pubblica degli anziani sono parte di una riflessione sulle criticità dei discorsi riguardanti l'ageismo e la sua rappresentazione numerico-descrittiva. Tale riflessione costituisce uno dei risultati di ricerca del progetto finanziato dall'Unione europea - Next Generation EU - *Age-It. Ageing well in an ageing society* (PE0000015), CUP B83C22004880006, PNRR - PE8 - Missione 4, Componente 2, Investimento 1.3. I punti di vista e le opinioni espressi sul tema riflettono esclusivamente quelli dell'Autrice e non coincidono necessariamente con le posizioni dell'Unione europea o della Commissione europea. Né l'Unione europea né la Commissione europea possono essere ritenute responsabili dei contenuti qui presentati.

che ha trasformato una condizione storicamente percepita come naturale e privata in un fatto pubblico, oggetto di negoziazione politica. Questo processo ha ridefinito i legami intergenerazionali e il modo stesso in cui la società produce e riconosce il proprio ordine sociale in rapporto al tema della vecchiaia (D'Ascenzio *et al.* 2025).

Questo tipo di metamorfosi sociale si manifesta attraverso la produzione di discorsi che esortano il soggetto anziano a intraprendere azioni pubbliche volte a produrre uno stato di senescenza performativa, orientata alla costruzione di una vera e propria arte dell'invecchiare. Tutti gli enunciati relativi all'attivazione partecipano infatti all'incapsulamento dell'anziano in un campo specifico (Bourdieu 2010) che, rispetto al passato, gli promette un incremento di vantaggi sociali, finalizzati a incoraggiarlo ad assumere, nella sfera pubblica e privata, una condotta attiva e proattiva.

In questo contesto, il termine *ageismo*, nato per introdurre nel discorso pubblico il tema del pregiudizio legato all'età – rivolto tanto agli anziani quanto ai giovani – viene successivamente riorientato, sotto l'influenza del paradigma del *Successful aging*[2], verso un sapere normativo incentrato sull'ideale dell''invecchiamento attivo', funzionale alla proliferazione di istituzioni e pratiche culturali che ne promuovono e celebrano il modello. Tale retorica, nel rappresentare gli stati di attivazione individuale come presupposto del prolungamento della mezza età e come funzionali al posticipo dell'ingresso nella terza età, produce una dissociazione tra la condizione della vecchiaia e lo stato della malattia. Ne consegue che le questioni socio-economiche, che secondo Maurizio Bergamaschi (2025) definiscono i vincoli e le opportunità concrete per il singolo individuo anziano, sembrano passare in secondo piano rispetto al dispositivo retorico dell'invecchiamento attivo.

È plausibile che la retorica precedentemente descritta sia stata progressivamente consolidata da un modello scientifico, anche a seguito del mutamento del contesto demografico e dell'ampliamento dei processi di medicalizzazione.

In merito a questo punto, risulta opportuno chiarire che il sistema americano di *Successful aging* propone una visione normativa dell'invecchiamento, fondata esclusivamente su indicatori clinico-funzionali, mentre la Struttura di Active ageing, promossa dall'OMS e successivamente adottata in Europa, si caratterizza, almeno nella fase iniziale, per un approccio olistico, centrato sulla partecipazione lungo l'intero corso di vita (Foster e Walker 2015). Solo a partire dall'inizio degli anni Duemila, la scarsa sostenibilità della struttura di welfare state depotenzia il modello europeo, determinando una progressiva interpretazione economicistica di tale assetto.

Lo schema economico, affermano Giustina Orientale Caputo e Adriana Cerasuolo (2025), è oggetto di una progressiva istituzionalizzazione. Esso si realizza anche attraverso la concettualizzazione dell'Active ageing Index (AAI).

Dal punto di vista tecnico, il concetto di invecchiamento attivo viene operativizzato mediante un indice statistico volto a valutare la condizione di benessere psicosociale dell'anziano. L'indice è suddiviso in quattro domini. Si tratta di ambiti d'analisi funzionali alla valutazione della condizione occupazionale, della partecipazione a reti o gruppi sociali, del livello di vita indipendente e delle capacità abilitanti. Ne deriva l'attivazione di un processo biomedico e relazionale che modifica, seppur in parte, le concrete prassi del welfare state territoriale[3] dedicate alle politiche per gli anziani.

L'ulteriore variazione del discorso sulla vecchiaia si traduce così in un dispositivo di valutazione quantitativa-qualitativa[4] volto a trasformare la condizione dell'invecchiamento in un indicatore di tipo statistico[5]; a seguito dell'inserimento del

2 Il discorso sull'"invecchiamento di successo", elaborato da Robert Havighurst (2025) è stato pubblicato nel primo numero della rivista *The Gerontologist* nel 1961 con il titolo *Successful aging*; il testo è divenuto poi una sorta di manifesto dell'Active ageing anche a contrasto della teoria del disimpegno, formulata da Henry e Cumming (1959).

3 Per una breve comprensione del tema si faccia riferimento almeno ai lavori di: Bramanti (2022), Bramanti e Garavaglia (2016).

4 Sulla base dell'impostazione metodologica elaborata da Zaidi *et al.* (2013), nel presente articolo si utilizzeranno le espressioni 'misura' e 'misurazione' in senso filologico, pur nella consapevolezza che esse implicano una pretesa di oggettività che le scienze sociali non possono mai accogliere pienamente. Seguendo Corbetta (1999), l'Autrice ritiene che, rispetto al campo di sapere delle metodologie della ricerca, sia più appropriato parlare di 'valutazione', per indicare un processo riflessivo e situato del ricercatore, che tenga conto dei valori e delle strutture di potere entro cui i dati vengono prodotti e interpretati.

5 Gli indicatori a loro volta si compongono di ventidue sotto-indicatori, i cui principali punti di forza risiedono nella capacità di sintesi e nella possibilità di una ulteriore disaggregazione dei dati associati alle singole variabili. Ciò consente ai decisori politici di ottenere indicazioni più rapide per valutare il 'surplus potenziale della persona anziana' nei diversi contesti europei. Tuttavia, l'eterogeneità delle fonti statistiche impiegate nella costruzione degli stessi può determinare un'elevata dispersione dei valori numerici rispetto alle medie di riferimento, determinando un'ambiguità rispetto ai risultati dell'analisi (De São José *et al.* 2017); di conseguenza, il processo di ponderazione dei dati presenta un inevitabile margine di arbitrarietà interpretativa.

tema della partecipazione sociale tra gli indicatori dell'AAI, anche tale dimensione contribuisce alla classificazione dei concreti stadi di benessere psicofisico degli anziani (Paz-Fuchs 2008). Tale dinamica si spiega poiché gli indicatori non hanno solo l'obiettivo di descrivere uno stato sociosanitario ottimale, ma anche di attivare una diversa razionalizzazione dell'economia della salute che, come osserva Diego Giannone (2019), legittima il principio di competenza biomedica rispetto all'idea di governo della vecchiaia, naturalizzando una visione dell'anzianità fondata sull'autosufficienza e sulla performance individuale.

Alla luce di quanto finora descritto, si intende chiarire che il presente lavoro non si sofferma su un'analisi dettagliata dei processi di misurazione derivanti dall'indicatore di partecipazione sociale in rapporto ai suoi quattro domini costitutivi; pur riconoscendo che tali strumenti di analisi consentono di scomporre la pratica partecipativa delle persone di età pari o superiore a 55 anni secondo dimensioni biomediche e socio-economiche, aspetto assunto qui come sfondo interpretativo.

I contenuti dell'articolo saranno invece orientati alla riflessione sul processo di partecipazione degli anziani nel campo del volontariato e dell'associazionismo. Il tema non sarà analizzato come esito di un risultato numerico, bensì come una chiave interpretativa utile a comprendere una parte degli effetti del discorso di attivazione in rapporto alle concrete pratiche di welfare dedicate alla popolazione anziana.

Nel secondo paragrafo si procederà alla definizione del discorso pubblico sull'invecchiamento attivo, inteso come dispositivo concettuale attraverso cui la questione della cura viene anche estesa al campo della partecipazione sociale, fino al punto di ridefinirne i confini simbolici e funzionali. Nel terzo paragrafo sarà delineato il profilo del volontario anziano in relazione ai requisiti dell'active ageing; infine, nel quarto paragrafo si tenterà di individuare la portata trasformativa delle pratiche di cura a seguito della riforma n. 328/2000 e all'introduzione del Codice del Terzo settore (Decreto legislativo n. 117/2017).

## 2. Quando la partecipazione diviene attivazione?

L'ipotesi teorica definita nel precedente paragrafo ha, a parere di chi scrive, il merito di consentire l'analisi delle pratiche partecipative degli adulti over 65, o a loro rivolte. Il processo rappresenta l'esito di un paradigma alimentato da molteplici discorsi di sapere. Ciò permette di cogliere sia la dimensione concreta della socialità insita nel fenomeno partecipativo, sia i suoi esiti in rapporto alla sfera economica del welfare. Le due questioni implicano che la valutazione partecipativa dell'attivazione nelle fasi dell'anzianità rappresenti sempre meno l'esito diretto delle precedenti condotte sociali e professionali e in misura crescente il risultato composito di una pluralità di azioni relazionali, alle quali l'individuo anziano prende parte sia in modo diretto sia indiretto (Zaidi 2016).

Come già annunciato, l'Active ageing Index, anche in relazione alle condizioni statistiche che ne determinano le possibilità d'uso, si configura come un dispositivo quantitativo articolato in più domini principali. Tra questi, il terzo è specificamente dedicato alla valorizzazione dei processi di partecipazione.

Ciascun dominio è a sua volta articolato in più sottoparti. Il primo dominio è impiegato nella valutazione di tutte le attività non retribuite svolte dall'anziano all'interno delle organizzazioni associative o di volontariato. Il secondo dominio serve a valutare le attività di cura[6] intergenerazionali svolte dall'anziano in ambito familiare. Il terzo permette di stimare il tempo dedicato dagli anziani all'assistenza di persone fragili o con disabilità, nell'ambito di reti parentali estese. Il quarto dominio, infine, misura la partecipazione politica degli anziani in relazione alla quota di popolazione coinvolta in attività promosse da sindacati, partiti o gruppi di pressione.

Pur avendo già chiarito che l'analisi valutativa non è mai uno strumento neutrale rispetto all'ordine sociale, e che i criteri presentati come oggettivi contribuiscono al consolidamento di determinate gerarchie, risulta ora necessario approfondire il fatto che anche la selezione dei dati di benessere permette ai gruppi dominanti di definire un certo tipo di 'legittima' partecipazione sociale. In quanto indicatore dell'AAI, la pratica partecipativa svolge una duplice funzione. Da un lato, rafforza le condotte considerate più funzionali all'invecchiamento di successo (de Wit *et al.* 2022); dall'altro, in quanto strumento di enunciazione politica, richiama una logica di dono di tipo relazionale (Grootegoed e Van Dijk 2012) che

6 Già l'articolo 5 della legge n. 328 del 2000 aveva promosso, anche attraverso la diffusione di pratiche socio-assistenziali erogate da organismi senza fini di lucro, un ruolo più attivo per i soggetti del Terzo settore nell'ambito della cura. Non si intende, pertanto, criticare l'incremento di tali organismi nelle pratiche di partecipazione, quanto piuttosto mettere in discussione il principio di sostituzione e di deresponsabilizzazione crescente, innescato da un sistema di welfare pubblico orientato verso la produzione di cura informale. Proprio il meccanismo dell'informalità può, secondo Francesco Diodati (2023), attivare processi relazionali di tipo segregativo, che nulla hanno a che vedere con la socialità partecipativa.

legittima tutti quei discorsi che attribuiscono alla pratica socio-assistenziale una funzione a parziale sostituzione della cura istituzionalizzata.

L'enunciato numerico amplia la portata valutativa del concetto di partecipazione sociale. L'indicatore operativizza pratiche non retribuite e non necessariamente politicizzate né politicizzanti, istituzionalizzando il 'prestare cura' come un fattore socialmente vantaggioso nel processo di invecchiamento attivo.

A seguito di quanto finora descritto, la partecipazione tende a configurarsi, anche in virtù di una certa retorica relazionale e in seguito alla crisi dei partiti di massa, come una ritualizzazione, utile a trasformare un certo tipo di legame pubblico in un processo sociale di tipo semi-privato. La cura partecipativa, letta in questa prospettiva, diventa una 'medaglia a due facce', poiché l'obbligo morale alla cura si trasforma in una sanzione simbolica 'positiva', che si estende verso lo spazio pubblico, definendo in modo nuovo ruoli parentali, gerarchie familiari e aspettative affettive.

La dinamica relazionale che ne deriva si configura come una pratica di *human relations*, in cui l'atto di cura privato diviene parte integrante del processo di volontariato, determinando una forma di apprendimento partecipativo orientata all'introduzione nella sfera pubblica di una dimensione volta all'esaltazione di specifiche modalità di azione emozionale e affettiva. Tale dinamica contribuisce a una progressiva ridefinizione dell'autopercezione dei volontari, che si configurano sempre meno come mediatori di politiche pubbliche e sempre più come attori altruistici di comunità.

La diversa percezione del sé determina in realtà una frattura rispetto all'economia del dono[7], poiché, nella società neoliberale, la gratuità coincide progressivamente con il trasferimento di un rischio sociale[8] nell'individuo ed è per questo incorporata dal volontario come strategia di utilità pubblica. Si tratta di un fatto relazionale che, secondo Nappo e Verde (2010), è funzionale alla legittimazione di determinate condotte e all'esaltazione della loro presunta superiorità morale rispetto ad altre.

Riccardo Prandini (2014) aveva già individuato tale criticità, osservando che in più occasioni si diventa volontari non perché si assume una condotta orientata al donare qualcosa, ma perché si agisce all'interno di una rete formale e per questo socialmente riconoscibile. Lo studioso, in un periodo precedente alla diffusione delle retoriche di Active ageing, osservava che quale fosse il gruppo sociale di riferimento, la partecipazione sociale, per potersi definire tale, richiedeva una spazialità pubblica. Ne deriva che, se un anziano aiuta un nipote a studiare o accompagna un congiunto in ospedale, non può essere considerato un volontario poiché si colloca in una dimensione impropria rispetto alla norma politica che regola il contesto associativo.

Seguendo questa logica interpretativa, la cessione individuale di tempo e/o risorse da parte di un anziano caregiver, poiché avviene al di fuori del tempo e dello spazio pubblico, manifesta l'interiorizzazione di un obbligo di cura particolarmente gravoso (Diodati 2023), ma non certo l'adesione a una pratica associativa socialmente attivante. Non si intende, in questa sede, affermare che la cura tra anziani risponda unicamente all'interiorizzazione di un obbligo morale, né che, di conseguenza, la volontà affettiva non possa dar vita a reti di mutuo aiuto; allo stesso modo, non si vuole sostenere che la relazione di rete possa essere semplicemente esperita e agita esclusivamente all'interno di organizzazioni in grado di garantire all'anziano coinvolto un certo livello di benessere personale. Si intende piuttosto problematizzare l'incorporazione del discorso della cura socio-assistenziale, anche a seguito della sua inclusione nell'AAI, all'interno degli spazi fisici e simbolici da sempre riservati all'azione politica.

Si insinua il sospetto di una precisa volontà del decisore politico di attribuire alla pratica partecipativa uno specifico valore, o una misura, di tipo economico. Tale attribuzione renderebbe evidente la volontà di naturalizzare l'assunto secondo cui il soggetto anziano sarebbe pienamente responsabile della propria integrazione socio-assistenziale, occultando le criticità implicite nel sistema della cura. Questo meccanismo attributivo potrebbe traslare i temi

7 Marcel Mauss (1997) aveva già evidenziato l'esistenza di una dimensione di scambio economico all'interno dell'atto del donare: chi non dona o dona poco infrange un determinato vincolo solidaristico e, per questo, viene collocato al di fuori di tale economia. La rappresentazione della relazione di scambio come vincolo di gratuità si fonda, dunque, su un dispositivo simbolico che regola la relazione di dono e il riconoscimento sociale, che ne deriva rispetto all'ordine valoriale della comunità.

8 È utile sottolineare quanto già scritto da Marco Aime (1997) nell'introduzione all'opera di Mauss. Lo studioso osserva che i discorsi solidaristici tendono, da un lato, a sottovalutare i meccanismi di disciplinamento insiti nell'azione del dono e, dall'altro, a mostrare come, entro determinati sistemi sociali, l'elargizione gratuita assuma i tratti di una prestazione pubblica e obbligatoria. L'esaltazione discorsiva del volontario come "campione di gratuità", inteso come attore che interrompe lo scambio sociale di tipo economico, finisce, in tal senso, per oscurare la natura ambivalente del dono, che invece, all'interno delle comunità in cui è stato studiato, è ben chiara e si configura sempre, e al tempo stesso, come un dispositivo di regolazione sociale, fondato su bassi interessi finanziari ed elevati valori simbolici.

dell'autosufficienza in rapporto all'assistenza familiare come una questione di risparmio pubblico, ridefinendo e spostando i confini dell'assistenza sociale dalla sfera privata verso la sfera pubblica.

Inoltre, pur riconoscendo l'esistenza di una "dimensione prosociale" (Bramanti e Boccacin 2014) nelle relazioni attivate tra e dagli anziani — relazioni che spesso suppliscono alla carenza di luoghi sociali in cui sperimentare scambi intergenerazionali — non si condivide l'idea che tale dimensione possa essere considerata un completamento della partecipazione pubblica. Affinché possa definirsi tale, una pratica partecipativa deve realizzarsi all'interno di un progetto sociale orientato al governo dell'ambito in cui si interviene come attori sociali. Al contrario, l'assimilazione discorsiva del tema della cura come forma di partecipazione *market-oriented* serve a occultare il ruolo crescente dell'assistenza familiare come elemento di integrazione nei sistemi neoliberali della *care economy*.

Le pratiche partecipative di tipo *market-oriented* si caratterizzano infatti, per un tipo di socialità orientata all'assunzione di una condotta di rischio e a una pratica relazionale di tipo asociale. Tale postura è uno degli effetti della perdita di centralità della società del lavoro e l'esaltazione dell'interiorizzazione del 'rischio individualizzato' rispetto al governo del sociale.

Secondo Giulio Moini (2011, 100), ciò è determinato da "[…] il primato delle politiche di sviluppo economico rispetto alle politiche sociali; [dal]la centralità della scala sovranazionale e subnazionale (locale) per la formulazione e l'implementazione delle politiche; e [dal]la rilevanza di differenti forme di partnership pubblico-privato, reti, consultazioni e negoziazioni tra differenti attori per la definizione delle scelte pubbliche". Tali condotte segnalano quindi l'avvenuta interiorizzazione dell'idea di una superiorità della logica della competizione rispetto alla centralità della piena occupazione, fino al punto da determinare una "rottura dei meccanismi classici della solidarietà sociale e una crescente atomizzazione sociale" (*ibidem*, 100).

## 3. Anziani e partecipazione: chi aderisce e a che cosa?

Nella più ampia dimensione dell'impegno civico in età anziana, spesso ricondotto nelle statistiche ufficiali alla sola dimensione del volontariato associativo, il fenomeno partecipativo mostra segnali di crescita ma anche rilevanti differenziazioni socio-territoriali[9]. I dati aggiornati al 2018 evidenziano un incremento del 2% nella quota di popolazione anziana impegnata in attività di volontariato rispetto al 2007, raggiungendo un valore complessivo del 9,8%. Secondo l'Istat (2020, 80), questo tipo di partecipazione coinvolge prevalentemente individui in età avanzata, mostrando una marcata disomogeneità territoriale, ma non di genere. Per entrambe le categorie (anziani e donne), i livelli di partecipazione risultano più elevati nel Nord rispetto al Mezzogiorno.

Gli uomini risultano maggiormente presenti nelle attività pubbliche (11,4%) rispetto alle donne (8,5%), pur essendo entrambi i soggetti coinvolti in tali attività dotati di specifici capitali relazionali. Il dato di genere può essere letto, da un lato, come l'esito di un processo di progressiva emancipazione nei ruoli pubblici e sociali, sostenuto dal possesso di specifici capitali sociali (Bramanti e Nanetti 2025); dall'altro, come un indicatore delle persistenti criticità previdenziali e delle trasformazioni in atto nella struttura demografica e familiare, in relazione ai modelli di cura.

I dati di un'indagine sulla partecipazione anziana condotta da Eugenia Scabini e Giovanni Rossi (2016) rilevano inoltre significative differenze interne alla popolazione anziana nell'accesso proprio alle relazioni intergenerazionali. Gli anziani più giovani (65-69 anni) dispongono di maggiori capitali culturali e mostrano una più spiccata predisposizione al dialogo intergenerazionale, mentre i grandi anziani (70-74 anni) si distinguono per una forte propensione solidale e di sostegno ai soggetti fragili, pur disponendo di reti sociali più ristrette e competenze tecnologiche limitate.

Va anche detto che, fino al 2014, l'Italia, insieme all'Irlanda, registrava valori elevati dell'AAI nel dominio della partecipazione sociale, collocandosi in una posizione intermedia all'interno dell'Unione europea[10] e mostrando performance superiori rispetto a Paesi come Portogallo e Romania. L'indicatore, pur non costituendo una "misura pura" (Boccacin 2015; 2016) rispetto all'oggetto della

9 La lettura del fenomeno limitata esclusivamente alla descrizione statistica rischia di restituire una rappresentazione parziale dell'impegno civico in età avanzata. Come già scritto da Serrat *et al.* (2022), la partecipazione degli anziani si configura come un fenomeno multidimensionale, che coincide con la pratica associativa e l'azione politica ma anche e in misura crescente, con l'assistenza informale e l'impegno digitale. Tali atti risultano imprescindibili rispetto a competenze che sono effetto di risorse socio-strutturali e di capitali sociali già in possesso del singolo anziano.

10 Fino al 2018, l'Italia ha mantenuto una relativa stabilità rispetto a tale indicatore, pur registrando valori sensibilmente inferiori rispetto ai Paesi nordici, territori geografici da sempre contraddistinti da un sistema partecipativo più coeso e strutturato. Secondo i dati Istat (2020), riferiti al periodo 2010-2018, la performance italiana risulta inferiore a quella di Svezia, Danimarca e Finlandia, Stati caratterizzati da un più elevato livello di coinvolgimento degli anziani nei contesti comunitari e da maggiori investimenti in politiche di welfare universalistiche.

valutazione dell'AAI[11], mette tuttavia in evidenza, da un lato, una perdita di significato della pratica partecipativa per gli anziani e, dall'altro, il peso crescente delle reti informali nella costruzione della cura intra-familiare (Vega-Tinoco *et al.* 2022).

Non sembra casuale, anche a seguito della riforma di settore (Caltabiano *et al.* 2024), che il numero dei volontari sia in continua diminuzione, così come è in costante calo il numero delle strutture dedicate alle forme di volontariato organizzato. A ciò si aggiunge la crescente difficoltà nel reclutare volontari appartenenti alle fasce di età comprese tra i 30 e i 60 anni, corrispondenti al periodo di massima complessità nella conciliazione tra lavoro volontario, impegni professionali e familiari. Non si esclude che la trasformazione dimensionale, dal punto di vista del genere, risenta anche dell'innalzamento dell'età pensionabile, che sta determinando un rafforzamento della presenza femminile nel lavoro retribuito. Le donne, infatti, pur mantenendo una funzione centrale nelle pratiche familiari, risultano sempre meno coinvolte nella cura dei nipoti[12], ma più presenti nell'assistenza ad adulti o altri anziani.

Tale modello risulta controbilanciato dall'introduzione di una socialità di tipo parentale, funzionale a compensare la debolezza del welfare pubblico. Il meccanismo tende così ad estendere all'intero sistema istituzionale un sistema di cura fondato quasi esclusivamente su forme di socialità familiare, che confinano la pratica di cura entro spazi di natura domestica e non istituzionale. Ciò potrebbe spiegare perché uomini di età superiore ai 55 anni, ancora attivi professionalmente, risultano frequentemente impegnati in attività di assistenza a genitori o parenti prossimi. In tal caso, i dati rivelano che il carico di cura si stia progressivamente spostando al di fuori dal contesto medico e sanitario, mettendo in evidenza due criticità principali: la fragilità delle reti formali della cura e l'indebolimento dei legami sociali di comunità.

Nello stesso periodo si osserva invece una stabilizzazione delle forme di partecipazione episodica, riconducibili al *plug-in volunteering*: impegni circoscritti a singole attività, coerenti con una crescente preferenza per modalità di partecipazione temporanee o occasionali.

L'Istat (2023) ha interpretato il decremento partecipativo, rispetto al valore medio europeo, non come un segno di maggiore integrazione del caso italiano rispetto agli altri Paesi dell'Unione, bensì come l'indizio di inerzia strutturale. Per effetto di tale dinamica, rivela l'ente statistico, l'azione sociale tende a spostarsi dallo spazio pubblico verso quello privato, esprimendosi prevalentemente all'interno di contesti familiari e di prossimità, piuttosto che attraverso le forme organizzate di cittadinanza attiva. Già nel 2020, lo stesso ente statistico (Istat 2020) aveva rilevato un ridimensionamento della partecipazione degli anziani alle organizzazioni partitiche e, parallelamente, un incremento della disuguaglianza territoriale nell'accesso alle strutture della partecipazione politica.

## 4. Perché la cura si trasforma in partecipazione sociale?

I dati sinteticamente analizzati hanno consentito di delineare una prima dimensione analitica del secondo dominio dell'AAI, chiarendo anche le ragioni per cui l'assistenza informale e la cura familiare vengono operativizzate come valori numerici all'interno di un più ampio dispositivo volto a regolare il welfare di stampo neoliberale. La discontinuità del dato statistico rispetto al processo partecipativo mostra inoltre come l'accesso alla pratica sia progressivamente l'esito di una polarizzazione territoriale, generazionale e di genere, nella quale i fattori istituzionali, lungi dal favorire un'effettiva inclusione, rischiano di amplificare le disuguaglianze economiche e territoriali.

11 La scelta dei contesti di comparazione si fonda sulla presenza di specifici processi giuridico-istituzionali che hanno ridefinito il ruolo pubblico del volontariato e il suo rapporto con la società civile nei diversi regimi di welfare. Secondo l'indicatore AAI relativo alla partecipazione sociale, Francia, Italia e Irlanda registrano le migliori performance partecipative nell'UE27, mentre Portogallo e Romania si collocano nella fascia inferiore, con livelli di coinvolgimento civico e associativo sensibilmente più bassi. I valori assunti dall'indicatore risentono anche del fatto che il caso italiano si distingue da quelli francese e irlandese per un tempo di istituzionalizzazione della pratica partecipativa più breve rispetto agli altri Paesi del nord-ovest europeo e per una minore valorizzazione statistica delle reti associative informali. L'Italia si differenzia inoltre dalla Romania, dove il processo partecipativo è sostenuto da livelli più elevati di fiducia sociale e istituzionale, e dal Portogallo, dove gli anziani over 65 coinvolti mostrano una cultura civica più consolidata e un capitale culturale mediamente più alto.

12 La trasformazione della famiglia è anche effetto della diffusione delle cosiddette *beanpole families*, strutture multigenerazionali che ridefiniscono i rapporti nonni-nipoti secondo principi di solidarietà intergenerazionale e ambivalenza relazionale (Bengtson e Martin 2001; Lüscher 2002). Si tratta di rapporti familiari diffusi nel contesto europeo, che possono alimentare tensioni derivanti sia dal distanziamento educativo dei nonni, sia dal loro eccessivo coinvolgimento nella sfera più intima dei genitori. I comportamenti sono infatti plasmati rispetto alla precedente struttura parentale, da fattori socio-demografici e biografici (età, stato di salute, prossimità abitativa e genere) che incidono pesantemente rispetto alla relazione affettiva della famiglia tradizionale (Albert e Ferring 2018).

La discussione statistica ha inoltre permesso di delineare l'entità della riduzione dell'impegno politico formale, alla quale è inizialmente corrisposta un'estensione discorsiva del tipo di pratica che, nel tempo, ha determinato una progressiva istituzionalizzazione delle reti informali di cura. Come già scritto, questo tipo di rete non può essere considerato una vera organizzazione in quanto risultano assenti le condizioni spaziali, relazionali e organizzative che ne devono caratterizzare l'azione pubblica. Le reti informali della cura appaiono piuttosto un'estensione delle tradizionali forme assistenziali, da sempre orientate alla socialità presenti all'interno di reti familiari o di prossimità ristretta.

In merito a questo tipo di reti, i principali filoni interpretativi[13] distinguono tre forme di socialità socio-assistenziale, ciascuna riconducibile a una diversa modalità di socializzazione dell'intervento e a un differente livello di integrazione tra supporto pubblico e risorse private. Questo tipo di classificazione, pur producendo una parziale sovrapposizione, dal punto di vista delle pratiche, con la tradizionale struttura associativa, si limita all'attivazione di azioni informali o ibride che poco o nulla hanno a che fare con i modelli organizzativi propri del volontariato formalizzato.

Il primo filone interpretativo è quello della sostituzione, in base al quale lo spazio privato della famiglia invade il campo del servizio pubblico per colmare alcuni bisogni socio-assistenziali; il secondo è quello della complementarità (o del supporto), che si realizza quando le diverse forme di aiuto – pubbliche, familiari e informali – operano in modo simultaneo e coordinato; infine, vi è la compensazione gerarchica, secondo la quale si suppone che la distribuzione degli aiuti avvenga lungo una scala di priorità: alla base della struttura piramidale si collocano le reti informali di parentela e di vicinato, seguono le forme di assistenza a pagamento promosse dalle famiglie, mentre l'intervento pubblico interviene solo come ultima e residuale risposta.

I sistemi socio-assistenziali descritti, pur caratterizzati da un diverso gradiente relazionale, si collocano, secondo Esping-Andersen (2000), all'interno della cornice di un welfare di tipo mediterraneo, nel quale, storicamente, le funzioni di cura familiare o di vicinato suppliscono in larga misura alle carenze strutturali del sistema pubblico.

Il processo di integrazione di tali relazioni nel sistema pubblico è stato ampliato a seguito della promulgazione della legge n. 328/2000[14]. La norma, oltre a definire i confini dei servizi sociali in relazione all'erogazione di prestazioni gratuite o a pagamento volte alla soddisfazione dei bisogni individuali e collettivi, sancisce una relazione organizzativa significativamente stretta tra enti del Terzo settore, attori statuali e persone bisognose di assistenza. Tale configurazione, anche per effetto della messa a sistema del Codice del Terzo settore (Caltabiano *et al.* 2024), ha contribuito a delineare una netta differenziazione economica e fiscale tra l'agire organizzativo dell'associazione di volontariato e quello dell'impresa sociale.

Nonostante la prescrizione costituzionale che, in base al principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.), attribuisce specifiche competenze ai diversi livelli istituzionali e ai molteplici attori locali, l'erogazione dei servizi sociali, a seguito dell'evento normativo descritto poc'anzi, non si realizza sempre secondo criteri uniformi.

In ragione del diverso assetto materiale delle regioni, agli enti del Terzo settore viene progressivamente attribuita una funzione di supplenza nel campo sociale, che ne rafforza la presenza nei contesti istituzionali locali e ne consolida il ruolo nella gestione e nell'implementazione delle politiche pubbliche. L'affermazione di questo modello di welfare determina un mutamento di paradigma nei processi di partecipazione sociale che, indipendentemente dalla loro forma organizzativa, ridefinisce il ruolo dell'attore privato in una prospettiva di tipo workfare. In tale contesto, le retoriche del dono contribuiscono ad attribuire all'anziano coinvolto nelle pratiche di assistenza familiare una funzione intermittente di animatore altruistico di prossimità.

La legittimazione dei rapporti di cura attivati dalle reti informali, anche attraverso l'impiego degli indicatori AAI, si inscrive pienamente nella logica workfare, configurando il donare come manifestazione di un obbligo interiorizzato e socialmente valorizzato. Tale processo rende

13 Per una comprensione del filone di studio relativo alla sostituzione del volontariato organizzato con strategie di cura si rinvia ai lavori di Lewis (1992); per il filone della complementarietà si vedano i testi di Anttonen e Sipilä (1996) e Donati (2013); per quello della compensazione gerarchica si rimanda alle analisi di Bettio e Plantenga (2004), Saraceno e Keck (2010) e Leon (2014).

14 Queste retoriche, già presenti nella legge n. 285 del 1997, introducono una nuova concettualizzazione giuridica degli enti non profit nell'ambito dell'erogazione dei servizi, ovvero della gran parte delle organizzazioni del Terzo settore nate come organizzazioni di volontariato, non nel senso giuridico oggi attribuito al termine, ma come effetto diretto della legge quadro sul volontariato. La diversa articolazione degli assi di intervento comporta, per effetto della dinamica mercantile, una trasformazione sostanziale del principio di cura in un principio di economicità 'forzata'.

visibile una strategia di cura funzionale alla responsabilizzazione dei soggetti privati e riflette una struttura territoriale segnata da asimmetrie economiche e persistenti tensioni organizzative. In continuità con quanto affermato poc'anzi, gli indicatori AAI, in qualità di dispositivi di misurazione, divengono enunciati utili a legittimare le reti di tipo informale. Ciò rischia di indebolire la rete partecipativa, rendendo la questione organizzativa strutturalmente asimmetrica. Tale asimmetria deriva dal fatto che il modello è articolato secondo vincoli e aspettative di natura affettiva e non secondo principi organizzativi di tipo politico, con l'effetto di depotenziare l'identità collettiva volontaria e di ridurre la coesione dei processi partecipativi più storicizzati.

## Bibliografia


Aime M. (1997), Da Mauss al Mauss, in Mauss M., *Saggio sul Dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, Torino, Einaudi, pp.VII-XXVIII

Albert I., Ferring D. (2018), Intergenerational solidarity in adulthood: The role of family norms in intergenerational support and ambivalence, *Društvena istraživanja:* časopis *za opća društvena pitanja*, 27, n.1, pp.5-25

Anttonen A., Sipilä J. (1996), European social care services: Is it possible to identify models?, *Journal of European Social Policy*, 6, n.2, pp.87-100

Bengtson V.L., Martin P. (2001), Families and intergenerational relationships in aging societies: comparing the United States with German-speaking countries, *Zeitschrift* für *Gerontologie und Geriatrie*, 34, n.3, pp.207-217

Bergamaschi M. (2025), Invecchiamento attivo e promozione del benessere. Una prospettiva critica, *Cartografie Sociali. Rivista di sociologia e scienze umane*, X, n.19, pp.23-43

Bettio F., Plantenga J. (2004), Comparing care regimes in Europe, *Feminist Economics*, 10, n.1, pp.85-113

Bramanti D. (a cura di) (2022), *Vivere la transizione alla fragilità: tra resilienza e rassegnazione. Per una nuova comunità amica degli anziani*, Milano, EDUCatt

Bramanti D., Boccacin L. (2014), Anziani attivi in Europa tra morfogenesi dei legami e innovazione esistenziale, *Studi di Sociologia*, 3, pp.233-259

Bramanti D., Garavaglia E. (2016), Reti e scambi tra generazioni nell'età anziana: evidenze italiane ed europee, *Studi di Sociologia*, 54, n.2, pp.153-167

Bramanti D., Nanetti S. (2025), Il pensionamento è una questione di legami. Reti familiari, aspettative e benessere nella transizione verso l'età anziana, *Cartografie Sociali. Rivista di sociologia e scienze umane*, X, n.19, pp.65-81

Boccacin L. (2016), Essere volontari in età anziana: un esempio di "active ageing", *Studi di Sociologia*, 54, n.2, pp.139-152

Boccacin L. (2015), Partnership sociali e terzo settore: indicazioni dai dati del Censimento Istat sulle Istituzioni Non Profit, *Sociologia e politiche sociali*, 18, n.1, pp.77-102

Bourdieu P. (2010), *Sul concetto di campo in sociologia*, Roma, Armando Editore

Caltabiano C., Vitale T., Zucca G. (a cura di) (2024), *La prospettiva civica. L'Italia vista da chi si mette insieme per cambiarla: Decimo rapporto IREF sull'associazionismo sociale*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli

Corbetta P. (1999*)*, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Bologna, il Mulino

D'Ascenzio A., Greco F., Lamonica V. (2025), Editoriale: Oltre l'età? Il mutamento sociale in una società che invecchia, *Cartografie Sociali. Rivista di sociologia e scienze umane*, X, n.19, pp.7-20

De São José J.M., Timonen V., Amado C., Santos S.P. (2017), A critique of the Active Ageing Index, *Journal of Aging Studies*, 40, pp.49-56

de Wit A., Qu H., Bekkers R. (2022), The health advantage of volunteering is larger for older and less healthy volunteers in Europe: a mega-analysis, *European Journal of Ageing*, 19, n.4, pp.1189-1200

Diodati F. (2023), Narrating the caring fatigue: stories on the ambivalence of filial care in a caregivers' self-help group in Italy, *Anthropology & Medicine*, 30, n.3, pp.215-219

Donati P. (2013), *Sociologia della relazione*, Bologna, il Mulino

Giannone D. (2019), *In perfetto Stato. Indicatori globali e politiche di valutazione dello Stato neoliberale*, Milano, Mimesis

Esping-Andersen G. (2000), *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, il Mulino

Foster L., Walker A. (2015), Active and successful aging: A European policy perspective, *The Gerontologist*, 55, n.1, pp.83-90

Grootegoed E., Van Dijk D. (2012), The Return of the family? Welfare state retrenchment and client autonomy in long-term care, *Journal of Social Policy*, 44, n.4, pp.677-694

Havighurst R.J. (2025), Invecchiamento di successo, *Cartografie Sociali. Rivista di sociologia e scienze umane*, X, n.19, pp.211-223

Henry W.E., Cumming E. (1959), Personality development in adulthood and old age, *Journal of Projective Techniques*, 23, n.4, pp.383-390

Istat (2023), *Il volontariato in Italia. Anno 2023*, Roma, Istat

Istat (2020), *Invecchiamento attivo e condizione di vita degli anziani in Italia*, Roma, Istat

Leon M. (2014), *The transformation of care in European societies*, New York, Palgrave Macmillan

Lewis J. (1992), Gender and the development of welfare regimes, *Journal of European Social Policy*, 2, n.3, pp.159-173

Lüscher K. (2002), Intergenerational ambivalence: further steps in theory and research, *Journal of Marriage and the Family*, 64, pp.585-593

Mauss M. (1997), *Saggio sul Dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, Torino, Einaudi

Moini G. (2011), Le pratiche partecipative nel contesto delle politiche neoliberiste, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, pp.93-121

Orientale Caputo G., Cerasuolo A. (2025), Invecchiamento attivo: un contributo critico al dibattito, *Rivista delle Politiche Sociali/Italian Journal of Social Policy*, n.1, pp.237-252

Paz-Fuchs A. (2008), *Welfare to work: Conditional rights in social policy*, Oxford, Oxford University Press

Nappo N., Verde M. (2010), Lavoro volontario e gratuità: assenza di retribuzione e motivazioni intrinseche nelle cooperative sociali italiane, *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, pp.487-507

Riccardo Prandini (2014), Il volontariato tra processi di individualizzazione e di personalizzazione, in Bergamaschi M., De Luise D. (a cura di), *San Marcellino: volontariato e lavoro sociale*, Milano, Franco Angeli, pp.123-160

Saraceno C., Keck W. (2010), Can we identify intergenerational policy regimes in Europe? *European Societies*, 12, n.5, pp.675-696

Scabini E., Rossi G. (a cura di) (2016), *L'allungamento della vita: una risorsa per la famiglia, un'opportunità per la società. Studi interdisciplinari sulla famiglia*, Milano, Vita e Pensiero

Serrat R., Scharf T., Villar F. (2022), Mapping civic engagement in later life: A scoping review of gerontological definitions and typology proposal, *Voluntas*, 33, pp.615-626

Vega-Tinoco A., Gil-Lacruz A.I., Gil-Lacruz M. (2022), Does civic participation promote active aging in Europe?, *Voluntas*, 33, pp.599-614

Zaidi A. (2016), Active Ageing Index: Un'eredità del 2012, anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni, *Studi di Sociologia*, 54, n.2, pp.127-137

Zaidi A., Gasior K., Hofmarcher M.M., Lelkes O., Marin B., Rodrigues R., Zolyomi E. (2013), *Active Ageing Index 2012. Concept, methodology and final results*, Vienna, European Centre

**Anna D'Ascenzio**

anna.dascenzio@unisob.na.it

Ricercatrice in Sociologia politica presso l'Istituto di ricerca sulla Crescita economica sostenibile del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR-IRCrES) di Torino, insegna Metodologia della ricerca sociale e metodologia della ricerca emancipatoria presso l'Università degli Studi di Napoli Suor Orsola Benincasa. Nel 2017 ha conseguito un Dottorato di ricerca in Sociologia generale e, dal 2024, è abilitata come Professoressa Associata nel settore concorsuale SPS/11 - Sociologia dei fenomeni politici. Nel 2022 ha pubblicato *Il volontariato dopo lo Stato sociale. Discorsi e pratiche* per l'editore Mimesis.

# Policy Innovation through a European Youth Perspective

## The Italian Path towards Local Generational Impact Assessment

Luciano Monti
Luiss Guido Carli

Claudia Cioffi
Luiss Guido Carli

Federico Engaldini
Consiglio Nazionale Giovani (CNG)*

Giulio Vannini
Luiss Guido Carli

The paper examines public policy innovation through the Youth Perspective, highlighting the role of youth participation in multilevel governance processes. After analysing European tools such as Youth Dialogue and Youth Empowerment, it explores the Italian local implementation of Generational Impact Assessment (VIG). Empirical evidence from Parma and Bologna shows how tagging methodology and a performance-based approach represent innovative and scalable practices in public policymaking.

**L'innovazione delle politiche nella Youth Perspective europea. La via italiana della valutazione di impatto generazionale locale**

*Il contributo analizza l'innovazione delle politiche pubbliche attraverso l'introduzione del concetto di Youth Perspective, evidenziando il ruolo della partecipazione giovanile nei processi di governance multilivello. Dopo aver esaminato strumenti europei quali Youth Dialogue e Youth Empowerment, l'articolo approfondisce la sperimentazione italiana della Valutazione di Impatto Generazionale (VIG) a livello locale. Le evidenze empiriche su Parma e Bologna mostrano come la metodologia di marcatura e l'approccio performance-based costituiscano elementi innovativi replicabili nelle politiche pubbliche.*

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-11

**Citation**
Monti L., Cioffi C., Engaldini F., Vannini G. (2026), Policy Innovation through a European Youth Perspective. The Italian Path towards Local Generational Impact Assessment, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.154-166

**Keywords**
Social change
Young people
Public policies

***Parole chiave***
*Cambiamento sociale*
*Giovani*
*Politiche pubbliche*

### Introduction

The demographic winter affecting large parts of Europe – particularly Eastern and Mediterranean countries, with Italy at the forefront – the depopulation of internal areas, the persistent generational divide (Marchetti and Monti 2017; Monti 2017), the talent trap constraining numerous European regions, brain drain, income inequalities (Treu 2018), and the asymmetric impact of recent crises on younger cohorts (Morlino and Raniolo 2019) all urgently call for a reconfiguration of public policies at every level of governance, placing youth development and participation at the core of democratic life.

Against this background, this contribution emphasises the importance – indeed, the growing necessity – of innovating public policies by systematically integrating a *Youth Perspective*, grounded in genuine youth participation in governance processes and in meaningful co-design practices.

After examining how appropriate youth engagement (*Section 1 – Actors*) can act as a multiplier of benefits for the broader community and after outlining the role of young people as changemakers, the article focuses on the enabling factors of youth participation in institutional activities, namely

* Former member of the Training & guidance commission of the Italian Youth Council

*Youth Dialogue* and *Youth Empowerment* (*Section 2 – Tools*), within the broader framework of the *EU Youth Strategy*. It then illustrates European models of co-participation, such as the *EU Code of Conduct* and the *European operational Manual on the Participation of Young People in Local and Regional Life* (*Section 3 – Governance*).

Within this framework, the analysis concentrates on the innovative features of the *Generational Impact Assessment* – known in the Italian policy framework as *Valutazione di Impatto Generazionale* (VIG) – adopted in Italy at the local level (*Section 4 – Early local-level experimentation in Italy*). The empirical investigation, conducted through Computer Assisted Personal Interviews (CAPI) with officials from Italian local administrations that have already implemented VIG, aims to understand, first, why the instrument has been rapidly adopted in specific social contexts, and second, how youth co-participation processes translate locally into shared governance practices for generational impact assessment. Innovative elements emerge, such as the preliminary tagging process and the performance-based approach, positioning the Italian experience as a best practice in the implementation of the Youth Check (*Conclusions*).

## 1. Actors: Young People as Drivers of Development and Changemakers

In order to ensure the sustainability of the national system in the face of current social dynamics – particularly demographic and migratory ones – a driving force can and must come from the youth population, which has been significantly affected by these dynamics and has so far received limited support from policymakers (Ferrera 2019). Young people can become drivers of development starting from local contexts, where the concept of proximity takes shape in both its physical dimension – relating to access to essential services for individual and collective well-being – and its immaterial dimension, which concerns the ways in which individuals and political, social, and economic actors are "close" to one another in terms of relationships, interactions, communication, participation, affiliation, emotions, and beliefs (Mecca 2023).

In societies characterised by high life expectancy, such as Italy, the term "youth" generally refers to individuals aged between 15 and 34, within which three sub-groups can be identified: school age (15-19), university age (20-24), and post-university age (25-34) (Cognetti and Ferro 2023).

Youth development can be understood as a multi-level extension of a given territory: the broader residential community, neighbourhoods, and educational institutions. This development is intertwined with the influence of significant individuals in young people's lives, such as parents, relatives, and peers (Brennan and Barnett 2009).

All these different and interrelated levels play a crucial role in shaping youth engagement within the community – understood as a group of people sharing a territorial area as the basis for their daily activities (Parsons 1951) – by offering opportunities to participate in local economic and social development and, more broadly, to exercise active citizenship. When young people are encouraged to assume responsibility and to act as full actors in this process, they are more likely to engage in sustained forms of participation and to contribute to their communities over the long term (Brennan and Barnett 2009). Youth engagement in community life represents both a pathway to achieving better outcomes and an intrinsic benefit for young people themselves. Through active participation, they learn about their communities and contribute to creating more supportive places in which to live; they develop research skills, leadership, community organising capacities, and decision-making abilities. Finally, as young people progressively develop their full civic potential – thus becoming, potentially, the problem-solvers of tomorrow – their own lives, as well as the well-being of their wider communities, improve (Center for the Study of Social Policy 2007).

At the same time, local policymakers are expected to involve young people as partners in advocacy processes, working with them to identify problems, develop solutions, and draft legislative proposals at the territorial level (Perkins *et al.* (2001).

Within this interactive context, young people assume the role of *changemakers*, a term popularised by Ashoka, the international non-profit organisation founded in the 1980s to support social entrepreneurs and innovative solutions to global challenges. A changemaker is defined as an individual who seeks change and actively works to achieve it, often through teamwork and adaptive learning for the benefit of the community (Wells and Schindler 2022). More specifically, a number of core characteristics contribute to the effectiveness of a changemaker. These include:

- Conscious empathy, understood as the ability to recognise and understand one's own perspective as well as those of other individuals and specific population groups, and to use this understanding to identify patterns over time and guide action towards purposes that contribute to the common good;
- Teamwork, namely the capacity to contribute and thrive within a fluid ecosystem of groups that mobilise around emerging problems or opportunities;

- Change leadership, expressed in the ability to recognise that, in a constantly evolving world, the key role lies in imagining, enabling, and ensuring that every potential actor is empowered to act within a clear overarching framework;
- Change action, understood as the process of creating new solutions to social problems that are more equitable, effective, efficient, and sustainable than existing ones, generating significant value for society (*Ibid.*).

Although widely used in social innovation discourse, the concept of changemaker encompasses a broad spectrum of actors, including activists and community members effecting incremental changes in everyday contexts (*Ibid.*).

Supporting young people in implementing change – so that they can effectively become *agents of change* starting from their local contexts – can be seen as a commitment to a set of broad and deeply interconnected outcomes. These include, for example, young people being civically engaged and active in their communities or societies; actively contributing to positive change through youth-led initiatives or effective intergenerational partnerships; possessing leadership skills to operate at both local and global levels; and participating in formal political and governance structures (Collins and Clark H. 2013). At the territorial level, governance can be understood as the process of coordinating, planning, and managing resources, services, and decisions related to a specific area, involving a wide range of actors. Through territorial governance, decisions can be taken in a more informed and participatory manner, better responding to local needs (Casagrande *et al.* 2010; Turco 2013). In this respect, many of the imbalances currently observed in territorial and community development can be traced back to failures of territorial governance, often attributable to the concentration of decision-making power at a single apex. Such unidirectional governance structures exclude other local actors, resulting in partial understandings of both problems and solutions (Fiorenza 2022).

The macro-areas of youth support in implementing change outlined above are interrelated, and one may represent an important prerequisite for another. For instance, establishing mechanisms that allow young people to participate at various levels of governance and policymaking may prove ineffective if young people lack the necessary skills or leadership capacities to engage meaningfully (the issue of *empowerment*). Similarly, encouraging participation will not yield results if participation channels do not exist or if they are merely symbolic (Collins and Clark 2013).

Moreover, youth inclusion neither begins nor ends with involvement in projects focused exclusively on young people. Young people and their leaders should be actively consulted and sought out as partners in the majority of development interventions (Sultan *et al.* 2025).

To provide a more concrete understanding of what it means to be a changemaker today, "The Possibilists" – a global alliance of leading youth-focused social innovation networks reaching hundreds of thousands of young changemakers, activists, and social entrepreneurs worldwide – has conducted scientific studies to explore the impact, challenges, and needs of young changemakers. Based on the data collected, collective action projects are launched to improve the global support ecosystem for engaged youth, with the ultimate aim of providing a reliable resource for governments, foundations, civil society organisations, and all actors committed to supporting them.[1] One of the most recent studies, focused on the European context and presented in 2024, demonstrates that young people across Europe are indeed generating significant positive change across multiple areas of society.[2] The survey, which involved 229 changemakers from across the continent, identifies both key findings and significant challenges. First, the majority of young participants focus on education, which they regard as the most effective driver of change, followed by climate action, which – although no longer the dominant priority – remains highly relevant for today's youth. Furthermore, young Europeans engaged in change-making activities are not primarily motivated by employment-related needs, but rather by an intrinsic desire to improve their own lives and those of others, at both local and global levels (*Ibid.*). These positive outcomes are counterbalanced by significant challenges, particularly financial instability, which respondents identify as the primary obstacle. Although European changemakers perform slightly better than their counterparts in other world regions, only 15.5 per cent manage to cover all necessary expenses through their initiatives. Stress and burnout follow closely, with three out of ten young respondents reporting burnout and 83 per cent indicating a need for support to improve both their own well-being and that of their teams (*Ibid.*).

1 Cf. The Possibilists, About Us https://thepossibilists.org/about-us/, retrieved on 28 August 2025.

2 Cf. The Possibilists (2024), *Europe report 2024* https://thepossibilists.org/the-2024-europe-report/, retrieved on 28 August 2025.

## 2. The Tools: Youth Perspective, Youth Dialogue and Youth Empowerment

The document *Elements for a Council of Europe Reference Framework for a Youth Perspective*, adopted by the Joint Council on Youth (CMJ)[3], constitutes a key reference text for the definition of a conceptual and operational framework aimed at integrating a *Youth Perspective* into all intergovernmental and institutional activities of the Council of Europe. This initiative stems from the implementation of the *Reykjavik Declaration* (Summit of Heads of State and Government, 16 May 2023), which introduced a renewed dimension of youth participation, complementary to the long-established principle of co-management within the Council of Europe's youth sector. The document proposes the systemic and cross-cutting integration of the *Youth Perspective* in order to: enhance the relevance, openness, and sustainability of Council of Europe policies; strengthen youth participation in public decision-making processes; expand cooperation with civil society; and promote more effective intergenerational dialogue.

The Council of Europe defines the *Youth Perspective* as an integrated approach articulated around four interrelated dimensions:

- Thinking with youth – adopting an attitude oriented towards understanding the realities, aspirations, and challenges faced by younger generations, including through evidence-based research;
- Learning from and with youth – fostering transparency and cooperation through open and inclusive dialogue, and valuing the issues brought forward by young people within political agendas;
- Participating with youth – strengthening participatory skills and capacities through formal and non-formal education, and investing in infrastructures and in the role of the European Youth Centres and the European Youth Foundation;
- Acting with and for youth – adopting operational strategies and shared accountability mechanisms to ensure the tangible impact of youth initiatives and of decisions affecting young people.

The document explicitly recognises that the integration of a *Youth Perspective* represents a significant evolution beyond the traditional concept of *Youth Mainstreaming*. It is grounded in genuine participation and co-decision by young people within governance processes, in line with the values of the *Youth Sector Strategy 2030* and the *Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life*.

This approach aims to consolidate the role of the Council of Europe as a pioneer in promoting multi-level youth participation, providing a model that is also replicable within other international and regional organisations.

Over the past decades, the European Union has increasingly invested in structured instruments for youth participation, recognising young people as active agents in shaping the policies that affect them. Within this framework, two fundamental pillars of European youth policy can be identified: *Youth Dialogue* and *Youth Empowerment* strategies, both embedded in the broader context of the *EU Youth Strategy*. The main normative reference for these processes is the Resolution of the Council of the European Union of 18 December 2018 on *A Framework for European Cooperation in the Youth Field*, which defines the EU Youth Strategy 2019-2027 and identifies three key action verbs: engaging, connecting, and empowering young Europeans.[4]

A central instrument for ensuring structured and continuous dialogue is the EU Youth Dialogue, which represents the institutional evolution of the "Structured Dialogue" launched in 2010.[5] It is conceived as a permanent mechanism for exchange between young people, policymakers, researchers, and stakeholders, organised in thematic cycles lasting 18 months and articulated across multiple levels: local, national, and European.[6]

The primary objective of the EU Youth Dialogue is to foster the inclusion of a plurality of youth voices within EU decision-making processes, with particular attention to underrepresented groups. The Dialogue combines a range of participatory tools, including online and offline consultations, focus groups, peer-to-peer exchanges, transnational questionnaires, public deliberation events, and the

3 Council of Europe (2023), CMJ (2023)44_rev, Elements for a Council of Europe reference framework for a youth perspective.

4 Council of the European Union (2018), Resolution of the Council of the European Union and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on a framework for European cooperation in the youth field: The European Union Youth Strategy 2019-2027, *Official Journal of the European Union*, C 456/01, 18 December 2018.

5 Council of the European Union (2009), Council Resolution of 27 November 2009 on a renewed framework for European cooperation in the youth field (2010-2018), *Official Journal of the European Union*, 2009/C 311/01, 19 December 2009.

6 Council of the European Commission, 2018 (cf. note 4).

direct involvement of National Youth Councils and grassroots youth organisations.[7] The outcomes of these cycles are consolidated into recommendation documents that feed into the EU Council's triennial work periods, presented in the EU Work Plans for Youth. As reported in the *Report from the Commission on the implementation of the EU Youth Strategy (2022-2024),*[8] the Dialogue has enabled approximately 130,000 young people to express their views on public policy initiatives.

One of the most concrete outcomes of this process is the definition of the 11 European Youth Goals, which serve as a strategic reference framework for orienting policies across a range of domains, including inclusion, gender equality, employment, citizenship, mental health, access to information, and spaces for participation.[9]

Alongside the permanent Dialogue, the European Commission has also established a series of annual Youth Policy Dialogues between European Commissioners and selected groups of young people.[10] These moments of direct exchange serve not only to monitor the effectiveness of policies, but also to promote political and civic empowerment among participants, strengthening their advocacy capacities. These dialogues are characterised by a dynamic and horizontal format, in which young people are not treated as passive actors of policies, but as relevant actors involved in their co-design.

Concurrently, the EU Youth Strategy promotes youth empowerment through the recognition of non-formal learning, support for socio-educational youth work, and the strengthening of active citizenship.[11] Within this framework, instruments such as *Erasmus+*, the *European Solidarity Corps*, and the *Youth Wiki* platform play a key role in data collection, capacity-building, and the financing of bottom-up initiatives.

A further instrument for meaningful and concrete participation is the *Youth Empowerment Fund*, launched in October 2023 as a pilot initiative under the *Youth Action Plan*[12] (for EU external action 2021-2027). With a budget of € 10 million, the Fund aims to mobilise resources and opportunities for young people active in the EU's partner societies, enabling them to contribute locally to the achievement of the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda, within the framework of the *Global Gateway Strategy*. The Fund promotes a youth-led and inclusive approach by lowering barriers to access to funding through the provision of micro-grants ranging from € 500 to € 1,500 for individual applicants or informal groups, and from € 3,000 to € 5,000 for formally registered youth organisations. In addition, young people are involved in all stages of the initiative – from the selection of beneficiaries to participation in governance bodies, and from mentoring to the design and implementation of interventions – thereby establishing a model of participatory empowerment. Through its partnership with the *Global Youth Mobilisation*, a movement founded by the *Big Six Youth Organisations*, the Fund is characterised by a specific focus on underrepresented communities, addressing key challenges such as climate change, gender equality, education, and employment.

Within a broader effort to strengthen participatory European governance, the European Commission has recently established the *President's Youth Advisory Board* (Von der Leyen 2024), a new consultative body fully aligned with Article 165 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), which enshrines the Union's objective to "encourage the participation of young people in democratic life in Europe".[13] The Advisory Board is composed of young representatives from all Member States and is tasked with providing direct advice to the European Commission on policies affecting younger generations. It acts both as a sounding board for emerging youth priorities and as a mechanism for coherence and coordination among the various EU initiatives dedicated to young people, including the EU Youth Dialogue, the annual Youth Policy Dialogues, and the *Youth Check*.

The Youth Check aims to promote the integration of the youth dimension into decision-making

7 Council of the European Union, 2018 (cf. note 4), Annex 1, Section 3, Implementation of the EU Youth Dialogue.

8 European Commission COM (2025) 117 final, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the EU Youth Strategy (2022-2024).

9 Council of the European Union, 2018 (cf. note 4), *Annex 3, European youth Goals*.

10 European Youth Portal, *EU Youth Dialogue initiatives* https://youth.europa.eu/youth-policy/dialogues_en, retrieved on 27 October 2025.

11 Council of the European Union, 2018 (cf. note 4).

12 European Commission (2022), Joint Communication to the European Parliament and the Council, Youth Action Plan (YAP) in EU external action 2022-2027 Promoting meaningful youth participation and empowerment in EU external action for sustainable development, equality and peace, JOIN/2022/53 final.

13 European Commission (2025), Commission Decision of 25 June 2025 setting up the President's Youth Advisory Board, Brussels, C(2025) 3967 final.

processes and into the design, implementation, monitoring, and evaluation of policies, applying this perspective across all sectors that affect young people's lives.[14] It therefore represents a monitoring system that ensures the concrete implementation of what emerges from participatory processes.

Taken together, these instruments testify the evolution of European youth governance towards greater systematisation and inclusiveness. The establishment of the President's Youth Advisory Board further reinforces this multi-level architecture, promoting coherence among strategies, programmes, and youth voices, in line with the founding objectives of the EU Youth Strategy 2019-2027.

## 3. Governance: European Co-participation Models, the EU Code of Conduct and the European Operational Manual on Youth Participation

The European scientific literature on youth co-participation offers a wide range of policy instruments that can be effectively applied to strengthen institutional innovation policies, moving beyond episodic, one-off participation and embedding youth involvement within permanent arrangements of collaborative governance. Translating these models into concrete policy practices, starting at the local level, represents not only an administrative challenge but also a critical test of institutional capacity to integrate youth voices meaningfully into the definition of the public interest, in line with the multi-level approaches promoted at the European level. In this context, the *Youth Perspective* does not merely reflect a value-based orientation, but rather constitutes a policy design criterion that requires continuous mechanisms of interaction between institutions and young people, comparable to structured forms of youth dialogue capable of influencing priorities, instruments, and policy evaluation. European co-participation is characterised by its systemic nature, combining principles, tools, and practices within a consolidated framework of policy learning. An analysis of European regulations and standards allows the identification of a set of recurring methodological factors associated with participatory quality. These factors provide a shared reference framework for assessing and strengthening youth participation experiences, as well as enabling conditions for their sustainability and scalability. They offer an interpretative lens – both normative and methodological – for analysing emerging practices and, at the same time, for assessing their capacity to generate institutional innovation through a *Youth Perspective* approach. These factors include:

(i) the structural nature of participatory arrangements and their integration within the policy cycle;
(ii) the representativeness and inclusiveness of the actors involved;
(iii) the transparency of procedures and the traceability of decision-making processes;
(iv) the effective sharing of power and decision-making responsibilities, ranging from consultation to co-decision;
(v) the availability of resources, skills, and support instruments;
(vi) the presence of monitoring and evaluation mechanisms oriented towards impact;
(vii) multi-level coherence between the local, regional, and European governance frameworks.

A primary methodological reference in this area is the *European code of conduct on partnership for Partnership Agreements*,[15] adopted within the framework of cohesion policy. The Code establishes common standards aimed at improving consultation, participation, and dialogue between Member States and partners, including regional and local authorities, public bodies, social partners, non-governmental organisations, and entities promoting social inclusion, gender equality, and non-discrimination.[16] Through shared objectives and criteria, partnership has become an integrated component of the entire policy cycle of the European Structural and Investment Funds, involving public, private, and third-sector actors from the planning and implementation stages through to monitoring and evaluation. Within this framework, the participation of civil society bodies, including youth organisations, is recognised as a structural dimension of multi-level governance, contributing in particular to representativeness, transparency, and the continuity of participation throughout the policy cycle.

14 Council of the European Union and Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council (2023), Conclusions on promoting the integration of the youth dimension in political decision-making processes in the European Union, *Official Journal of the European Union*, C/2023/1342.

15 European Commission (2014), Commission Delegated Regulation (EU) No 240/2014 of 7 January 2014 on the European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds, *Official Journal of the European Union*, L74.

16 European Commission, 2014 (cf. note 15), artt. 3 and 4.

This principle is further reinforced in the Resolution on the *EU Youth Strategy 2019-2027*,[17] which identifies participation as a cross-cutting guiding principle to be applied "in all policies and activities concerning young people." The Resolution emphasises that youth inclusion in the design, implementation, and evaluation of public policies constitutes a prerequisite for social cohesion and participatory democracy. Within this framework, young people are recognised not only as stakeholders to be consulted, but also as actors with the capacity to influence decisions, in line with an empowerment-based approach and shared responsibility. Participation, therefore, is not confined to electoral processes or formal representation, but extends to civic and associative engagement as a core dimension of public life.

In this context, the Resolution reiterates that institutions "should uphold young people's right to participate in the development, implementation and follow-up of policies affecting them by means of meaningful participation of young people and youth organisations"[18] and further stresses the importance of vertical coherence across governance levels, stating that "in order to ensure sustainable impact on young people, it is important that EU youth policy be implemented with the interlinkages with regional and local levels in mind".[19]

This approach seeks to operationalise participation through concrete instruments supporting dialogue, co-decision, and monitoring (Fondazione per la Ricerca Economica e Sociale ETS 2023). One of the most significant references in this regard is the *Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life*[20], developed by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Initially adopted in 2003, the Charter defines youth participation as "the right, the means, the space, the opportunity, and the support to influence decisions and engage in actions that contribute to building a better society." The Charter is structured around several dimensions, including sectoral policies affecting youth participation, implementation tools, and institutional involvement in local and regional affairs. It effectively functions as a European Code of Conduct for co-participation, guiding subnational governments towards collaborative governance models based on stability, adequate resources, dedicated institutional spaces, and formal recognition of youth participation. The implementation of the revised 2017 Charter[21], is supported by an operational manual[22] that provides a reference framework for cooperation models, governance instruments, and evaluation methodologies aimed at strengthening the legitimacy and effectiveness of co-decision processes between young people and public institutions.

Among the key methodologies is *Hart's Ladder of Participation*, a tool designed to assess the quality of power-sharing within participatory arrangements. The ladder identifies eight levels of participation, ranging from the lowest forms of manipulative (*level 1: Young people manipulated*) or symbolic participation (*level 2: Young people as decoration*) to the highest level of effective shared decision-making (*level 8: Shared decision-making*). The revised Charter explicitly states that "local and regional authorities should develop the Council of Europe co-management principle and system of decision-making in partnership with young people and youth organisations in policy areas relevant to young people"[23] Co-management models, which involve shared responsibility throughout the entire decision-making process-from strategic definition to implementation and evaluation-have been tested in several European contexts, including regional youth councils and youth-focused participatory budgeting initiatives. These models allow young people to exercise equal responsibility alongside public authorities, thereby shaping forms of co-produced governance.

For this reason, participation levels corresponding to degrees six to eight of Hart's Ladder can be considered appropriate benchmarks for authentic and meaningful co-participation, characterised by medium to high levels of youth responsibility: at level six, consultation mechanisms involve shared decision-making power and responsibility between authorities and young people acting as equal

17 Council of the European Union, 2018 (cf. note 4).

18 Cf. note 4, *Par. C "2.* Guiding principles".

19 Cf. note 4, *Par. D "2.* Guiding principles".

20 Council of Europe (2003), Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life, Congress of Local and Regional Authorities of Europe.

21 Council of Europe (2017), Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life, Congress of Local and Regional Authorities, https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168071b54d

22 Council of Europe (2016), Have Your Say! Manual on the Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life.

23 Cf. note 22, p. 80.

partners; at level seven, young people initiate and lead the process; while at level eight projects or ideas originate from young people, who then invite adults to participate as partners in decision-making.

Within this framework, the Charter recommends various organisational formats for youth councils, forums, assemblies, and parliaments, which should be permanent bodies endowed with representative legitimacy. At the same time, local authorities are encouraged to support youth participation structures by providing formal instruments, such as regulatory frameworks and operational venues, as well as adequate financial and material resources to ensure continuity. This guidance further reinforces institutional capacity-building, organisational sustainability, and the reduction of reliance on sporadic initiatives. A central role is attributed to an independent guarantor[24] responsible for monitoring the effectiveness of participation support structures. This figure, appointed jointly by youth representatives and local authorities, acts as a mediator between young people and elected officials, contributing to accountability, transparency, and the rebalancing of potential power asymmetries.

Taken together, these methodologies and participatory arrangements show a high degree of scalability across different levels of territorial governance, particularly at the municipal level. In recent years, a number of experiences have introduced co-decision practices that can be traced back to the models described in the *Manual*, especially in connection with the adoption of *Generational Impact Assessment at the local level* (hereafter VIG), applied to territorial development planning instruments such as the *Single Programming Document* (trad. *Documento Unico di Programmazione*, hereafter DUP).

In this context, as will be discussed in the following chapter, youth co-participation has taken on a dual function: an epistemic one, relating to the analysis of needs, discussion of how policy measures may generate stronger generational impacts, and the identification of the most suitable generational social indicators for monitoring and impact performance evaluation; and a normative one, as shown by some municipalities that are considering the involvement of Youth Councils in these processes, including the Municipality of Casalecchio di Reno, situated in the Emilia-Romagna region of northern Italy.

## 4. The First Local-Level Experiments in Italy

### *The Context*

The scope of VIG applied to young people was defined for the first time through the work of the Committee for the Evaluation of the Generational Impact of Public Policies (COVIGE), established in 2021[25]. In June 2022, the Committee promoted the *Operational Guidelines for the Generational Impact Assessment of Public Policies* (in it. *Linee guida operative per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche*)[26]. The overall objective of the Guidelines is to promote the assessment of impacts on young people generated by public policies, by "providing analytical and methodological support to public administrations". The generational impact assessment model proposed in the COVIGE Guidelines is structured around four domains only: employment, well-being, education, and inclusion. It includes economic, social, and environmental impact indicators and explicitly requires youth co-participation. The national process, introduced by Article 4 of Law No. 167/2025 on legislative simplification and still lacking its implementing decree, operates on a much broader scale. It extends the assessment to impacts on future generations, while limiting the analysis to social and environmental dimensions, and embeds the procedure within the general framework of *Regulatory Impact Analysis* (in it. *Analisi di Impatto della Regolamentazione*, AIR).[27] Due to its breadth and lack of operational definition, this process has raised significant concerns regarding its future effectiveness (Monti 2024).

The Italian approach to generational impact assessment has therefore found rapid and substantial implementation at the local level,

24 Cf. note 22, p. 35. Among the recommendations included in the Manual concerning support for youth participation structures, it is stated that: "– local authorities should provide both formal and informal structures for youth participation, including the necessary spaces, as well as financial and material support (while also having a duty to seek additional sources of funding); – local authorities should appoint a guarantor responsible for overseeing the implementation and monitoring of support structures; – the guarantor must be independent, and his or her appointment should be agreed upon between youth representatives and local authorities; – the guarantor should act as an intermediary between young people and locally elected representatives, represent the interests of young people in cases of misunderstanding or conflict between young people and local authorities, and serve as a channel of communication between the two."

25 Italian Government Precidency, Ministerial Decree of 3 June 2021 as subsequently amended.

26 Italab Government Precidency, Ministerial Decree of 24 June 2022. Linee Guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (Annex), trad. *Guidelines for the Generational Impact Assessment of Public Policies*, Italy.

27 Law 28 November 2005, no. 246, Simplification and regulatory restructuring for the year 2005, Published in Official Journal no. 280, 1 December 2005.

raising two research questions. The first concerns the reasons behind the rapid diffusion of VIG at the local level, despite the persistent uncertainties in the national regulatory framework (Fondazione per la Ricerca Economica e Sociale ETS 2026). The second relates to the dynamics through which Youth Dialogue processes are activated at the local level.

### *Methodology*

In order to address the two research questions outlined above, an exploratory qualitative study was conducted involving local administrations currently experimenting with territorial VIG. At present, considering both municipalities that have formally adopted VIG and those that are in the process of doing so, it is possible to identify approximately ten administrations, including metropolitan areas and provincial capitals. However, as of the end of 2025, only two municipalities could claim concrete and consolidated experience in implementation.

These municipalities acted as early adopters in applying this innovative evaluation tool. After conducting an initial ex post local VIG on their DUP, they continued along a path of ex ante integration of VIG, characterised by a high level of interaction with local youth networks. These municipalities are the City of Parma and the City of Bologna, both located in the Emilia-Romagna region.

More specifically, several interviews were conducted using the CAPI methodology (Computer Assisted Personal Interviewing) in October 2025. The objective was to identify the factors that led administrations to adopt the tool, the elements of institutional innovation introduced, operational challenges, and the relational dynamics emerging from interactions between local administrations and young people in the application of VIG, and beyond.

The interview guide was structured into two main sections: the first part (I) focused on the implementation of VIG, examining the criteria for selecting the young people involved, the stage of the policy cycle at which they were engaged, and the degree of co-design or co-evaluation of the adopted measures; the second part (II) addressed future perspectives, focusing on strategies to consolidate youth involvement, the possible engagement of secondary schools and universities, and prospects for strengthening *Youth Empowerment* at the local level.

The interviews conducted in October 2025 involved, for the City of Parma, the Head of the Youth Unit within the General Directorate Staff and Youth Policies Sector, and the Head of Programming and Control within the same Directorate. For the City of Bologna, the interviewee was the municipal councillor who authored the motion initiating the adoption process of VIG. All interviewees played a pioneering role within their respective institutional contexts, promoting a cultural shift in approaches to youth policies and, in particular, to their evaluation and long-term monitoring. The interview structure is designed to be scalable, with a view to the future introduction of VIG in a larger number of municipal administrations.

Despite the limitations resulting from the involvement of only two administrations with concrete and multi-year experience in local VIG, the study sought to capture perspectives from different institutional roles: a political representative, a youth policy officer, and a senior official responsible for programming and expenditure control. This distinction is particularly relevant, as territorial VIG, unlike the national framework, primarily aims to conduct an economic evaluation.

### *Youth Participation in the City of Parma*

The experience of the City of Parma represents one of the most advanced practices in Italy in the local experimentation of VIG. The process was designed to make youth involvement in municipal decision-making and evaluation processes structural and continuous.

The first step was to established a collaboration with *Junior Enterprise Parma*, a university-based youth organisation selected for its experience in participatory design and for its contribution to Parma's bid for European Youth Capital. The municipal administration provided young participants with the methodological tools required to apply the local VIG and with the 2023-2025 DUP, asking them to carry out an independent assessment of existing measures that had previously been tagged, under the VIG methodology, as *generational* or *potentially generational*, that is, directly or potentially addressed to young people (defined as a "tagging" process) (Cioffi and Monti 2024).

This approach proved highly educational, not only for the young participants but also for the administration itself. A notable example concerns a measure related to adult education, initially tagged by municipal offices as "neutral" in terms of generational impact, which was reclassified by the young evaluators as "potentially generational" if delivered by young trainers (Monti 2022). The results of this work were presented directly to the municipal council by the young participants, inaugurating a public and transparent mode of dialogue between the administration and younger generations.

Concurrently, a cycle of meetings entitled *Parma Passe-partout* was designed and implemented. These monthly meetings provided opportunities for direct dialogue between young residents and municipal

councillors. Organised and facilitated by young people using participatory and game-based methods, the meetings enabled discussion of the city's strategic issues with the councillors responsible for the relevant policy areas. In one such meeting, for example, the councillor for commerce, responding to young participants' questions regarding vacant retail spaces in the historic centre, acknowledged the need for shared solutions and explicitly requested youth involvement in the development of policy proposals. This episode signalled a tangible shift in the relationship between the administration and youth citizens.

A further outcome of this process was the preparation of the dossier for Parma's bid as European Youth Capital, developed in collaboration with an informal group of young people who subsequently formalised themselves as the Local Youth Council. This body draws normative inspiration from regional legislation and from the law establishing the National Youth Council, and acts as a stable interlocutor for the municipal administration. At present, the Council operates as an independent entity with responsibilities related to policy design support and the dissemination of municipal youth policies.

Collaboration with young people also led to the launch of focus groups dedicated to generational impact assessment, structured to include both ex ante and ex post analysis of measures contained in the DUP. These meetings, supported by formal minutes and summary reports, aim to build a replicable evaluation system based on shared indicators and distributed responsibility among participants. The administration is also experimenting with the inclusion of generational impact criteria in public procurement processes, for example in tenders related to the renovation of youth spaces within the municipal library.

The Parma experience is also characterised by strong attention to internal cultural change within municipal offices, supported through in-house training activities on the VIG methodology and intergenerational co-design. These training initiatives, delivered through workshop-based formats, have contributed to an organisational shift recognising youth participation as a resource for administrative innovation. A significant example is the adaptation of certain cultural initiatives, such as the introduction of free evening access to the civic museum for young people, which emerged directly from dialogue with the VIG working group.

Ongoing collaboration with the University of Parma and the Department of Public Administration opens new perspectives aimed at making local public administration more attractive to young people and at introducing dedicated training pathways on generational impact assessment. The stated objective is to involve a growing number of young participants – between 100 and 150 in the planned training activities – and to strengthen the civic and technical skills required to sustain informed and continuous participation.

In conclusion, three main challenges were identified by municipal representatives: consolidating youth leadership as a lever for shared public responsibility, defining impact indicators at the municipal level and fostering internal cultural change within administrative offices, so that participation does not remain confined to episodic initiatives but becomes an integral component of the policy cycle.

### *Youth Participation in the City of Bologna*

Bologna is widely recognised as one of the most actively engaged italian cities with younger generations, characterised by an internationally renowned university district, a high number of structured youth organisations, and a relatively strong youth population compared to the national context. Unlike Parma, youth involvement in participatory public action in Bologna – particularly with reference to VIG – emerged at a later stage. The introduction of the tool occurred through a motion adopted by the City Council in connection with the municipal budget and was therefore assigned to the relevant department and the Statistical Programming Office.

Due to this specific origin, the involvement process has been strongly oriented towards data collection, indicator selection, reporting activities and, at a later stage, the revision and integration of DUP. In comparison with the more bottom-up trajectory observed in Parma, Bologna has followed a predominantly top-down approach aimed at developing an ex-ante evaluation platform and a monitoring system for measures identified as generational or potentially generational.

Bologna does not currently have a Youth Council; however, during the most recent mandate, the role of *Additional Councillor* was introduced. In this specific case, the positions are held by the President and Vice-President of the Student Council of the University of Bologna. These representatives are entitled to participate in council committees dealing with university-related issues or topics concerning the student population, a scope that has been extended through the implementation of VIG to encompass the youth population more broadly. Although *Additional Councillor* do not have voting rights, they are entitled to speak, to request hearings or dedicated committee sessions, and to submit proposals.

The mismatch between the administrative mandate and the electoral cycle of student bodies generates a discontinuous dynamic, as newly elected student representatives may participate in committees convened after each renewal. To facilitate continuity, targeted training on the subject could be provided at each transition. At the same time, a notable strength of this arrangement lies in the ability to engage consistently with two elected, competent, and committed individuals, rather than with a large number of actors whose involvement within political structures might slow down processes and reduce the effectiveness of engagement, monitoring, and evaluation. Through the role of additional councillors, dialogue and proposal development are clearly facilitated.

The most closely examined issues during the engagement phase have been housing, particularly the strengthening of monitoring processes related to housing policies, and mental health, now widely recognised as a key determinant of youth well-being. These concerns were formally raised with the relevant councillors and administrative offices, which have taken responsibility for addressing the issues identified.

Looking ahead, the objective is to implement broader consultation processes. However, the municipality currently lacks specific instruments or bodies, such as a Youth Council, capable of facilitating structured dialogue with younger generations. While various consultation mechanisms exist at the municipal level, including public assemblies, there is still no dedicated structure specifically targeting youth participation. Nevertheless, the administration has demonstrated sensitivity to the issue, and the short-to medium-term goal is to translate this awareness into concrete participatory pathways.

## Conclusions

The overview of the instruments available at the European level shows how the *Youth Perspective* can represent an effective and innovative approach to addressing the ongoing demographic decline and the resulting constraints on the country's resilient development.

The *Youth Perspective* is grounded in three essential pillars: *Youth Dialogue, Youth Empowerment,* and the *Youth Check*. Among these, the *Youth Check* has found concrete space for experimentation in several Italian municipalities, representing a unique case within the European context and the specific focus of this study. This instrument undoubtedly represents an opportunity to provide initial responses to younger generations; however, it cannot do without a parallel and lasting investment in youth emancipation (*Youth Empowerment*) and in the creation of stable structures for dialogue at the different levels of governance (*Youth Dialogue*). Without such conditions, there is a risk that the youth check may be reduced to a purely formal requirement, unable to activate the broader processes necessary to shape effective public action capable of responding not only to young people, but to the wider community that will inevitably depend on them in the future (Monti and Rosina 2022).

The pioneering experiences of Parma and Bologna presented in this study show that the path ahead remains long and cannot exclude the direct involvement of youth organisations and upper secondary education institutions operating at the local level.

Two particularly relevant innovative aspects emerge from the current experimentation with local Generational Impact Assessment. The first concerns the strong concentration of both experiences on measures identified as *potentially generational*. Such measures do not fall strictly within the scope of youth policies, yet they may be more effectively oriented towards younger generations. In this respect, the experience of Parma points to the emergence of a genuine cultural shift within the municipal administration, in which the *Youth Perspective* is placed at the centre of policy interpretation. This shift reflects a different way of assessing the potential of public interventions, with a view to ensuring a meaningful impact on the youth cohort.

The second innovative aspect relates to the adoption of a performance-based approach within VIG, an approach that is increasingly applied in European programming frameworks. The experience of Bologna shows how the rigorous application of a performance-based logic – linking output and outcome indicators to specific impact domains – represents a key element of the robustness of the instrument. This approach reflects the legacy of the National Recovery and Resilience Plan, which has contributed to the widespread introduction of performance-based evaluation also in local projects. The experiences analysed may therefore be regarded as readily replicable in other municipal contexts in Italy and scalable at the regional level. At the European level, however, the transferability of this good practice depends on the regulatory framework of each Member State and on the competences attributed to municipal administrations. Nevertheless, local generational impact assessment may find favourable conditions for wider diffusion within the field of European urban policy (Tatì 2020).

## References


Brennan M.A., Barnett R.V. (2009), Bridging community and youth development: Exploring theory, research, and application, *Community Development*, 40, n.4, pp.305-310

Casagrande P., Centanni C., Marinelli G. (2010), *Territori creativi. Manuale per la governance territoriale*, Ancona, Il Lavoro Editoriale

Center for the Study of Social Policy (2007), Engaging youth in community decision making, Washington D.C., Center for the Study of Social Policy

Cioffi C., Monti L. (2024), Rethinking policies for the younger generation in the era of recovery and resilience: The Italian Youth-check challenge, *Forum di Amministrazione in Cammino*, 24 September

Cognetti F., Ferro R. (2023), *Politiche giovanili innovative a base territoriale: i protagonisti, le pratiche e le sfide*, Milano, Fondazione di comunità

Collins E., Clark H. (2013), *Supporting young people to make change happen. A review of theories of change,* Working paper, ActKnowledge and Oxfam

Ferrera M. (2019), Le strategie europee, *Sinappsi*, IX, n.3, pp.5-13

Fiorenza M. (2022), *Rigenerazione e politiche giovanili: Quale collegamento per rispondere alle attuali sfide sociali?*, Milano, Franco Angeli

Fondazione per la Ricerca Economica e Sociale ETS (2026), *Nuove generazioni, vecchi squilibri: rompere l'inerzia. VII Rapporto 2025*, Roma, Luiss University Press

Fondazione per la Ricerca Economica e Sociale ETS (2023), *Le politiche pubbliche alla prova della VIG. VI Rapporto 2023*, Roma, Luiss University Press

Marchetti F., Monti L. (eds.) (2017), *Il Divario generazionale tra conflitti e solidarietà. Vincoli, norme, opportunità: generazioni al confronto. Report 2017*, Viterbo, AlterEgo

Mecca S. (2023), *Prossimità. Il benessere nella città del futuro*, Firenze, Didapress, Università degli studi di Firenze

Monti L. (2024), *Anche in Italia arriva la sfida europea dello Youth-check: una opportunità o l'ennesima occasione sprecata?,* Working Paper n.1, Roma, Luiss Research Center for European Analysis and Policy (LEAP)

Monti L. (2022), PNRR e divario generazionale. Dalla misurazione alla valutazione di impatto delle politiche per i giovani, *Politiche Sociali*, n.1, pp.113-128

Monti L. (2017), Generational Divide: A New Model to Measure and Prevent Youth Social and Economic Discrimination, *Review Of European Studies*, 9, n.3, pp.151-175

Monti L., Rosina A. (2022), L'impatto intergenerazionale di una mancata strategia per le politiche giovanili, in Auser Emilia-Romagna (eds.), *Pensare la Longevità dopo la pandemia*, pp.59-65, Bologna, Editrice socialmente

Morlino L., Raniolo F. (2019), Gli effetti della crisi economica, *Sinappsi*, IX, n.3, pp.14-24

Parsons T. (1951), *The Social System*, New York, Free Press

Perkins D.F., Borden L.M., Villarruel F.A. (2001), Community Youth Development: A Partnership for Action, *The School Community Journal*, 11, n.2, pp.7-26

Sultan S.M., Espinoza S.A., Hellali S. (2025), *Change-Makers: Empowering Youth for Inclusive Societies*, Washington, World Bank

Tatì E. (2020), *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, Franco Angeli

Treu T. (2018), Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", IT-374/2018

Turco A. (2013), *Governance territoriale*. *Norme, discorsi, pratiche*, Milano, Unicopli

Von der Leyen U. (2024), *Political guidelines for the next European Commission 2024–2029*, Strasbourg, 18 July

Wells D., Schindler A. (2022), Everyone a Changemaker: A Strategic Lens, *Social Innovations Journal,* 11, n.1

**Luciano Monti**
lmonti@luiss.it
Adjunct Professor of European Union Policies at Luiss Guido Carli University in Rome and at the Luiss School of Government, where he coordinates numerous courses in graduate and post-graduate master's degrees, dedicated to European programming, sustainability, and the protection of Italy's cultural heritage. A former member of the Committee for the Evaluation of Public Policies (COVIGE) established by the Draghi government and advisor for youth policies opinions for the European Economic and Social Committee (EESC). He directs the Youth Policy Observatory and the Private Cultural Heritage Observatory of the ETS Foundation for 2 Economic and Social Research (RIES).

**Claudia Cioffi**
ccioffi@luiss.it
Senior researcher for the Economic and Social Research Foundation and teaching assistant in EU Policies at Luiss Guido Carli University, where she is also involved in teaching activities within postgraduate and executive programs on policy evaluation, youth, cultural and EU policies. Recent publications: (with other authors), *Mapping youth policies across 32 countries*, AHCD Working Paper n. 01/25; (with other authors), *Le nuove frontiere della valutazione delle politiche pubbliche. Europa*, *Italia e le sfide per il futuro* (2024), Luiss working paper series.

**Federico Engaldini**
engaldinifederico@outlook.it
(Youth Check, Youth Empowerment and evaluation of the generational impact in Europe and Italy) He is a former member of the Training and Orientation Commission of the Italian National Youth Council (Consiglio Nazionale Giovani). He has completed executive training programs at Luiss Guido Carli University on Youth Check, Youth Empowerment and Generational Impact Assessment in Europe and Italy, as well as on public policy evaluation and its impact on young people. He holds a bachelor's degree in Law and Economics from the University of Padua.

**Giulio Vannini**
gvannini@luiss.it
Senior researcher for the Economic and Social Research Foundation and the Luiss School of Government, where he conducts studies and research with a particular focus on youth policies, cultural heritage and corporate sustainability. He collaborates with local and national organizations and institutions such as ANCI (National Association of Italian Municipalities), the National Youth Council, the Italian Youth Agency, the Union of Italian Provinces, Unindustria Lazio. He is also teaching assistant in the European Union Policies course at Luiss Guido Carli University in Rome.

# La Terza missione nelle aree marginalizzate

Mariafrancesca D'Agostino
Università della Calabria

Francesco Raniolo
Università della Calabria

La ricerca esplora la fenomenologia della partecipazione nell'ambito dei nuovi scenari aperti dalle politiche di Terza missione delle università. Verranno in particolare discusse due iniziative avviate dall'Università della Calabria per incentivare la riqualificazione del centro storico di Cosenza. Si tratta di esperienze prodotte da prospettive di intervento al principio autonome e slegate, ma che, sulla spinta proveniente da movimenti e cittadini organizzati, hanno a un certo punto iniziato a convergere costruendo un legame più virtuoso fra *Public engagement* e Trasferimento tecnologico. Pur trattandosi di un caso molto specifico e ancora esposto a diverse incognite, esso emblematicamente indica alcuni aspetti critici fondanti la relazione fra politiche di Terza missione delle università e contesti marginalizzati in una fase in cui si radicalizzano sullo sfondo linee di conflitto che già da tempo interrogano le geografie e le logiche di produzione del sapere, mettendone in discussione la presunta neutralità.

**The Third mission in marginalized areas**

*This research explores the phenomenology of participation within the new landscapes opened up by the Third mission of universities. In particular, the article discusses two initiatives launched by the University of Calabria to promote the regeneration of Cosenza's historic center. These are experiences generated by initially autonomous and unrelated intervention perspectives, but which, driven by social movements and active citizenship, have at a certain point begun to converge, building a more virtuous link between Public Engagement and Technology Transfer. Although this is a very specific case, we believe that it emblematically highlights some critical aspects underlying the relationship between the Third mission of universities and marginalized contexts at a time when new conflicts are spreading and becoming stronger, primarily questioning the geography and logics of knowledge production.*

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-12

**Citazione**
D'Agostino M., Raniolo F. (2026), La Terza missione nelle aree marginalizzate, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.167-181

**Parole chiave**
Cittadinanza attiva
Public engagement
Sviluppo locale

**Keywords**
*Active citizenship*
*Public engagement*
*Local development*

## Introduzione

Obiettivo di questo contributo è analizzare due iniziative di Terza missione (TM) avviate dall'Università della Calabria (UniCal) nel centro storico di Cosenza. Nello specifico il nostro studio di caso ricostruirà analiticamente la vicenda di Futuri urbani, un percorso formativo che si connota come una tipica azione di *Public engagement*, e quella del *Cosenza open incubator*, che è invece un intervento di Trasferimento tecnologico, finalizzato alla

creazione di start-up d'impresa. Come vedremo, si tratta di due esperienze che nascono per rivitalizzare un'area fragile e spopolata seguendo logiche autonome e slegate, ma che a un certo punto hanno iniziato a convergere costruendo, da un lato, un nesso più stringente fra *Public engagement* e Trasferimento tecnologico e dimostrando, dall'altro, l'opportunità di concepire la TM come una pratica sociale esposta alle tensioni e ai conflitti emergenti nelle zone più periferiche e marginali nei contesti del Sud maggiormente colpiti da forme violente di estrattivismo e/o abbandono istituzionale.

Nella nostra analisi abbiamo selettivamente scelto due chiavi interpretative. La prima, relativa alle trasformazioni della partecipazione politica. Come vedremo, oramai da diversi decenni si è registrata una progressiva slabbratura del concetto, che è diventato allo stesso tempo ambiguo e vago. Nonostante tutto, però, riteniamo che non abbia perso di utilità euristica specialmente se si prova a contestualizzarne gli aspetti e le dinamiche, muovendo dalla constatazione che la partecipazione si presenta come un fenomeno multi-dimensionale e poli-arene (Raniolo 2024). La seconda chiave di lettura viene invece fuori dall'esigenza di situare la fenomenologia della partecipazione nell'ambito dei nuovi scenari aperti dalle politiche di TM delle università. Per inquadrare il nostro studio di caso, nei prossimi paragrafi proviamo a tirare alcune fila della vasta letteratura che si è consolidata sui processi di marginalizzazione del Sud Italia e sul serrato confronto che qui è venuto a determinarsi fra saperi esperti e depoliticizzati e saperi invece pratici e posizionati. Saperi che risultano in questo secondo caso espressione di una particolare dinamica partecipativa, spesso aperta al contributo delle università, che potremmo indicare in vario modo: della "meridionalizzazione della conoscenza" (Ferraris *et al.* 2025), della "ricostruzione e difesa della comunità", o, anche, della "ripoliticizzazione del margine e della restanza" (Teti 2025; De Nardis e Galiano 2025).

Dal punto di vista teorico, la TM dell'UniCal nel centro storico di Cosenza viene dunque a rappresentare un laboratorio per l'analisi di tematiche riguardanti le complesse forme di partecipazione convergenti nei quartieri più poveri e 'sacrificati' delle città, e i modi in cui queste interagiscono con le forze chiamate a presidiare le dinamiche di produzione e riproduzione dello spazio urbano (Paone 2023). Dal punto di vista empirico, prenderemo a riferimento invece i risultati emersi dalla nostra ricerca auto-etnografica (Saitta 2022) per interrogare le logiche che hanno orientato l'intervento dell'UniCal e il complesso sistema di scambi e relazioni che ne è derivato. L'obiettivo è comprendere come l'azione dei movimenti e della cittadinanza attiva abbia influenzato le politiche di TM dell'UniCal e il suo contributo nei processi di governance della città. Ci chiederemo in particolare: in che modo l'UniCal ha perseguito gli obiettivi di rigenerazione urbana e sociale posti alla base delle sue politiche di TM? Lungo quali direttrici si è tentato di coniugare ricerca accademica e la sua messa in pratica? Quali ambivalenze e sfide strutturali mostra questa esperienza dal punto di vista della partecipazione dei diversi attori coinvolti? Quali insegnamenti si possono trarre?

Come dicevamo, nel tentativo di rispondere alle domande di ricerca poste il nostro contributo indaga la crisi della *standard view* della partecipazione politica mettendo in risalto le sue mutazioni profonde, le sfide e le innovazioni delle quali si fa portatrice (par. 1). Tali trasformazioni vengono arricchite dal confronto con il dibattito sul crescente ruolo assunto dalla società civile organizzata nei contesti più periferici e marginali: in contesti urbani e rurali spesso raccontati come luoghi senza speranza, ma che studi recenti invece riconoscono come inediti laboratori di resistenza e reinvenzione comunitaria (Antonucci *et al.* 2024; D'Agostino e Tarditi 2023; Carrosio *et al.* 2018), dove utilità sociali ed economiche, beni comuni, servizi pubblici e risorse produttive, valori d'uso e di scambio si sovrappongono e interagiscono in maniera nuova nel concorrere a definire le chance di vita degli abitanti (par. 2). Segue una ricostruzione delle due iniziative avviate dall'UniCal nel centro storico di Cosenza, sopra rapidamente richiamate (par. 3). Verranno qui discusse le motivazioni da cui sono scaturite, la rete di attori formali e informali che si sono attivati attorno ai 'problemi di policy' messi a tema, i conflitti emersi e, infine, gli sviluppi ancora aperti. Nelle conclusioni brevemente si ritornerà su alcune questioni generali partendo dal ventaglio di sfide-innovazioni accessibili alle parti interessate.

## 1. Forme e trasformazioni della partecipazione

L'ampio dibattito insieme al profluvio di ricerche empiriche sulle forme della partecipazione, le sue condizioni ed effetti sulla stessa qualità della democrazia hanno evidenziato l'esistenza di una costante e radicata tensione tra la ricchezza dei significati che attribuiamo al concetto-radice di partecipazione politica (connotazione) e le forme che in concreto assume (denotazione). In effetti, nelle democrazie e società del XXI secolo si registra una slabbratura del nostro oggetto, sottoposto alla doppia pressione dell'allargamento di ciò che significa partecipare e delle sue espressioni concrete. Tale situazione è resa ancora più intricata dalla tensione tra ciò che la partecipazione è e

ciò che vorremmo che fosse. Vale a dire, tra la partecipazione ideale e la partecipazione reale, tra la sua faccia funzionale e quella normativa. Con i modelli di 'buon cittadino' che tale polarità si porta dietro. Ma ritorniamo al punto di partenza: quando diciamo che la portata (connotativa e denotativa) del concetto di partecipazione politica nelle democrazie di oggi si è slabbrata cosa intendiamo dire precisamente? Cerchiamo di rispondere al quesito soffermandoci sulla definizione di partecipazione in modo da vagliare le dimensioni analitiche salienti di questo concetto.

L'etimologia rimanda a 'prendere parte', intervenire, fare qualcosa assieme ad altri – il termine deriva dal latino *pars* (parte) e *càpere* (prendere). Si partecipa ad un matrimonio, un party, a un'impresa comune, così come al governo della propria città o alle politiche messe in opera. Attraverso la partecipazione donne e uomini escono dalla propria sfera privata per proiettarsi nello spazio relazionale, pubblico, nella comunità. Nei contesti attuali i protagonisti della partecipazione si moltiplicano, attori istituzionali (partiti), economici (gruppi di interesse e imprese), movimenti, comitati e associazioni diventano protagonisti dell'azione collettiva. Il che implica, ad un primo livello di riflessione, che la partecipazione comporta anche un 'essere parte', l'appartenenza a una qualche entità collettiva, si prende parte ad alcunché perché si fa parte di qualche 'cosa'. Ma non è tutto, il prendere parte comporta anche un 'sentirsi parte', il che rende visibile i legami emotivi e solidali che si generano tra i (con-)partecipanti. Il non essere/fare parte è un problema di esclusione, il non sentirsi parte – anche quando formalmente si è parte – è un problema di alienazione. Tuttavia, a un secondo livello di analisi, questo moltiplicarsi di attori rende la partecipazione non solo funzionale, ma anche conflittuale o di protesta – l'uso dell'espressione comune 'partecipazione non convenzionale' ci appare, invece, riduttivo. Mentre in situazioni di crescente disuguaglianza economica e sociale, si parla di democrazie "escludenti o dell'esclusione" (Mastropaolo 2024), cioè della contrazione dell'essere/sentirsi parte. Aspetto questo centrale, come vedremo in contesti urbani e rurali, periferici e marginalizzati.

Resta, comunque, che attraverso la partecipazione si perseguono obiettivi specifici (funzione strumentale), si costruiscono comunità e identità collettive (funzione espressiva), si formano competenze civiche, sensibilità sociotropiche (funzione formativa), si creano beni comuni (funzione istituente). Se le cose stanno così, allora, potremmo aggiungere che il nostro concetto oggi ha cambiato postura, da contorni chiari a sfumati, da attributi netti a rassomiglianze vaghe e, soprattutto, da una significazione verticale a una orizzontale. La partecipazione non diventa più solo un modo per influenzare e/o controllare i decisori che stanno in alto, ma una modalità di auto-organizzazione dei cittadini, di pensare la democrazia in maniera nuova partendo dal basso, di costruire forme più convincenti di convivenza. La partecipazione diventa espressione auto-poietica di gruppi, comunità e territori e, pertanto, assolve ad una "funzione istituente" del sociale (Citroni 2022), ben oltre le forme del prendere parte convenzionale fatto di elezioni, militanza nei partiti e sindacati, interesse per la politica rappresentativa. In questo modo le nuove forme di partecipazione finiscono per assolvere ad un fondamentale ruolo di ri-politicizzazione del sociale (Raffini e Pirni 2019), se non antagonista, di certo autonomo rispetto alle istituzioni rappresentative (D'Albergo e Moini 2024; Podestà e Vitale 2011). Resta, comunque, che anche in contesti difficili – quali il Mezzogiorno d'Italia o altre aree depresse – "sono proprio le iniziative innovative e le esperienze di cittadinanza attiva a occupare e a produrre lo "spazio del possibile" presente negli interstizi del sistema, ma anche ad assumere peso e rilevanza, diventando massa critica e fattore propulsivo di mutamento" (Piselli 2015, 201).

Tali considerazioni sono rilevanti ai nostri fini proprio per la critica della *standard view* funzionale-comportamentista della partecipazione che incorporano, e che qui consideriamo limitante sia sotto il profilo empirico che normativo. Sotto il profilo empirico perché la visione tradizionale corre il rischio di impoverire l'analisi fissando l'attenzione su un'immagine della partecipazione sempre meno in grado di cogliere la complessità e la ricchezza delle azioni concrete dei cittadini. Sotto il profilo normativo perché tale enfasi porta al rigonfiamento della 'politica non convenzionale' vista, però, in termini negativi, spesso quale questione di ordine pubblico. Tutto ciò che sporge oltre la partecipazione convenzionale viene generalmente schiacciato sulla 'protesta', fenomenologia questa certo significativa – specie dopo la crisi economica del 2008, la pandemia e il ritorno della mobilitazione pacifista – ma ben lontana dal coprire le forme di partecipazione sociale e civica oggi esistenti (van Deth 2014; Ceccarini 2022).

Proprio le profonde trasformazioni che hanno caratterizzato il passaggio alla seconda modernità, hanno messo in crisi le forme dell'essere parte e del prendere parte nate e sviluppatesi a partire dalla stagione della rivoluzione industriale e nazionale. Nel XXI secolo, per contro, si registra il declino delle grandi identità collettive, dei partiti e

movimenti di massa e dello stesso Stato nazionale. La politica perde di verticalità, mentre l'orizzontalità che ne deriva è puntiforme, liquida, turbolenta. La rivoluzione digitale ha portato al parossismo tali tendenze. Non stupisce pertanto che la stessa nozione di partecipazione politica è sembrata talvolta un orpello ingombrante. Così, in una recente ricerca, Bosi e Zamponi (2019) preferiscono parlare di "azione sociale diretta". I due studiosi prendono le mosse dalla crisi dei meccanismi rappresentativi al fine di dar conto del funzionamento di una società plurale, iper-complessa, attraversata da crisi multiple – economica, migratoria, pandemica, internazionale. In tale scenario:

> *l'azione sociale diretta (…), pur non essendo estranea al repertorio dell'azione collettiva, e, anzi, facendone strutturalmente parte, ha una sua logica e un suo funzionamento che la distinguono rispetto alle altre forme di azione collettiva. L'azione sociale diretta non richiede il coinvolgimento degli attori collettivi all'interno del sistema politico, come invece fa l'azione politica convenzionale. Non mira nemmeno a rivolgersi in termini rivendicativi verso le autorità statali o altri detentori di potere, come fa l'azione dimostrativa. Ciò che è importante (…) è che la forma di azione che qui consideriamo è diretta – in quanto è mirata ad avere un impatto non mediato sul proprio oggetto – ed è sociale in quanto indirizzata verso la società, o almeno alcune parti di essa, piuttosto che verso autorità statali o altri detentori di potere*. (Ibidem, 22-23).

Anche Giovanni Moro (2024, 146) ha proposto una definizione più estesa di partecipazione politica quale "pratica di cittadinanza" che riteniamo abbia dei punti in comune con la proposta interpretativa di Bosi e Zamponi. Con tale espressione Moro intende:

> *il concorso dei cittadini alla determinazione, alla messa in opera e alla valutazione di finalità, standard, regole di convivenza e cooperazione, mobilitazione di risorse, connessi all'interesse generale, attraverso una molteplicità di forme, procedure e modalità operative di carattere collettivo, che consistono nell'esercizio di poteri nella scena pubblica e nei conflitti che in essa hanno luogo.*

La partecipazione, anche in questo caso, è il prodotto dell'autonoma attivazione dei cittadini, ma, a differenza della prospettiva standard si sgancia dalle premesse istituzionali-elettorali per esprimersi nelle pratiche, nei conflitti e nell'esercizio dei poteri pubblici e, comunque, producendo impatti sociali e comunitari che vanno ben oltre l'arena elettorale, per investire l'arena del dibattito pubblico e soprattutto l'arena delle politiche pubbliche.

Questa stessa tensione teorica ed empirica è presente nella riflessione di Giorgio Grossi (2020, 115-116) quando a sua volta afferma che "ci sono molti e differenti modi di praticare l'agency politica, molti e variegati ambiti in cui testimoniare il proprio impegno sociale, la propria visione di una socialità democratica e partecipata, che si pongono accanto alle forme istituzionali e tradizionali di gestione del potere e dell'ordine sociale, sia legittime che non legittime". Tali evoluzioni hanno fatto parlare Grossi di "multi politica", mentre altri discutono di "post-politica" (Ceccarini 2022), per indicare forme e modalità della politica che adesso vanno ben oltre i circuiti istituzionali. Si tratta di temi, a ben vedere, già presenti nelle riflessioni degli anni Ottanta di Ulrich Beck (2000) quando tematizzava "l'apertura dei confini del politico", la generalizzazione della politica oltre il sistema politico-istituzionale o ancora il fatto che essa era oramai "senza centro". Da qui la celebre distinzione del sociologo tedesco tra politica principale, secondaria, sub-politica e politica alternativa. Tutte forme fenomeniche che colgono la ricchezza delle democrazie tardocapitaliste e che spingono e rivedere analisi spesse volte *tranchant* sulla fine della politica.

Tali considerazioni ci hanno spinto ad arricchire la nostra comprensione del concetto di partecipazione. Affrontiamo il punto ragionando in termini di arene o siti multipli nei quali si svolge l'azione partecipativa nelle società avanzate. Al riguardo, una sintesi interessante è offerta già da van Deth (2014), là dove l'autore circoscrive i 'luoghi' della partecipazione, mentre da parte nostra preferiamo parlare di 'arene partecipative'. In particolare, appoggiandoci alla letteratura sul tema proponiamo di distinguere cinque arene della partecipazione:

1) le 'arene istituzionali' dove si svolge la partecipazione compatibile (o funzionale) con il funzionamento del sistema politico-economico – votare, associarsi e fare pressione, parteggiare; qui potremmo considerare non solo quello che Rokkan chiama il canale elettorale-territoriale, fatto di partiti e assemblee rappresentative, ma anche il canale corporativo-funzionale, fatto di gruppi di interesse e scambi politici;
2) le 'arene della protesta' dove troviamo la partecipazione antagonista dei movimenti, ma anche dei nuovi partiti di protesta o populisti e tutto ciò che rientra nella partecipazione non convenzionale o in quella che Pizzorno (2008)

avrebbe chiamato partecipazione eccedente o azione dimostrativa;

3) le 'arene comunitarie o civiche', in cui si costituiscono forme di autorganizzazione sociale, di autopoiesi comunitaria tese a fronteggiare problemi della comunità, volte più a influenzare la vita della collettività che ciò che fanno o non fanno i governi. In questo senso vi rientrano le forme di azione sociale diretta a cui si riferiscono Bosi e Zamponi e, in parte, le forme di attivismo messe in rilievo dalla letteratura sulle aree interne, sui movimenti urbani, sull'auto-difesa delle comunità, sul welfare di prossimità, sulle forme di solidarietà finalizzate a sostenere persone migranti e rifugiati, sui conflitti ambientali;
4) l''arena delle associazioni di interesse' o funzionale, che attiene al ruolo degli attori economici (imprese) o rappresentativi (sindacati, organismi padronali) nella loro capacità di influenzare i governi (a vari livelli territoriali) per tutelare e valorizzare interessi specifici e, comunque, privati;
5) infine, abbiamo le 'arene mediali e del web', o arena del dibattito pubblico, dove troviamo i media tradizionali e la partecipazione online o *digitally networked participation* (Theocharis 2016, 32).

Da tutto ciò consegue che i regimi democratici si caratterizzano – a livelli di scala diversi – proprio per l'esistenza di una pluralità di arene, per la loro convivenza e reciproche tensioni. Spesso la crisi dell'una (arena elettorale) può essere compensata dal protagonismo dell'altra (arena della protesta, o mediale ecc.). Ogni arena presenta attori prevalenti, risorse specifiche, principi di legittimazione dell'azione propri. D'altra parte, tali arene sono anche fonti di sfide specifiche che investono la qualità della democrazia: quando entrano in contatto possono allo stesso tempo innescare dinamiche di depoliticizzazione, corporativizzazione, polarizzazione, ovvero di innovazione locale e sperimentazione di forme avanzate di democrazia. Molto dipende, come vedremo nel paragrafo successivo, anche dai contesti in cui si realizzano le interazioni tra le diverse arene partecipative. In contesti connotati da chiare dinamiche espulsive (Sassen 2015), di intensa periferizzazione spaziale e sociale, come quelli del Mezzogiorno d'Italia (Cersosimo *et al.* 2025), i processi partecipativi dettati da queste sfide e le arene entro cui prendono forma diventano espressione emblematica della portata del cambiamento politico e delle sue poste in gioco vitali. Non dimenticando, però, che una autentica 'innovazione democratica' deve confrontarsi con i due requisiti congiunti dell''inclusione' e della 'significatività'. Non solo chiunque abbia un reale interesse o sia parte interessata (stakeholder) va coinvolto, ma l'esito di quel coinvolgimento e impegno deve essere la riduzione di asimmetrie di potere e, nel nostro caso, l'acquisizione di un *citizen power* (Arnstein 1969). Le due esperienze di TM che analizzeremo (par. 3) affronteranno con logiche diverse entrambi questi aspetti. Come meglio vedremo nei prossimi paragrafi, sono aspetti che non vanno sempre assieme.

## 2. L'università come campo di battaglia

La TM, che si va ad aggiungere e integrare con l'attività didattica e di ricerca, fa riferimento alla propensione all'apertura degli atenei verso il contesto socioeconomico, apertura realizzata mediante la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze. In sostanza, la "Terza missione è la somma di tutte le attività volte alla generazione, all'uso, all'applicazione e allo sfruttamento delle conoscenze, delle capacità e delle risorse universitarie, al di fuori dell'ambiente accademico" (Compagnucci e Spigarelli 2020, 5). In questi termini il tema non è nuovo, Kerr (1963) già negli anni Sessanta parlava di "multi-versità". Nel nostro Paese è una questione divenuta centrale a partire dai documenti dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur). Anche se con una visione funzionalista, tesa a enfatizzare principi spesso molto astratti, poco attenti a riconoscere le specificità dei bisogni delle popolazioni locali e dei territori a cui le università sono legate (Antonini 2025). Tale processo di esternalizzazione dell'università ha infatti avuto, sin dalla sua origine, una declinazione strettamente 'economica'. Come ancora sostengono Compagnucci e Spigarelli (2020), le università hanno adottato il concetto di TM ripensando loro stesse come fornitrici di conoscenze offerte per essere tradotte in proprietà intellettuale da sfruttare in termini pratici. In questo quadro, lo sviluppo della TM viene dunque associato a logiche di funzionalizzazione capitalistica, di mercificazione della conoscenza, di burocratizzazione del sapere (Conti 2024). L'università esce dalla 'torre d'avorio' facendo, però, proprio un modello di *entrepreneurial university* (Gibb e Hannon 2006). Come evidenziano i due autori, le università statunitensi, soprattutto, hanno incrementato le loro attività imprenditoriali in molti settori, tra cui brevetti e licenze, costruzione di parchi scientifici, promozione di *spin-off* accademici e investimenti azionari in start-up. Anche in Italia la ricorrenza di questa dinamica è ben evidente a partire dalla cosiddetta Riforma Gelmini, riguardante una serie di atti normativi emanati tra il 2008 e il 2010. Si tratta di cambiamenti istituzionali e nelle politiche

che potremmo descrivere in termini di 'isomorfismo competitivo' o 'aziendale' che ha interessato tanto le strategie rivolte dagli atenei all'esterno che le forme di governance e di organizzazione interne.

In particolare, va in questa direzione la scelta assunta in Italia di formalizzare la TM, ma di distinguere al suo interno due macro-aree di intervento che risultano sottoposte a forme ben diverse di attuazione e riconoscimento: da un lato, il Trasferimento tecnologico, che include la valorizzazione commerciale (brevetti, spin-off), ricerche su commissioni, consulenze e servizi, formazione delle risorse umane; dall'altro lato, il *Public engagement*, inteso come impegno pubblico e sociale (Perulli *et al.* 2019; Regini e Trigilia 2019), come promozione di iniziative educative, culturali, sociali finalizzate a sostenere lo sviluppo democratico e sostenibile delle comunità locali. In entrambi i casi, il discorso ufficiale ritrae queste azioni come parte integrante della TM delle università italiane (Boffo *et al.* 2024). E tuttavia, il rischio ricorrente nel caso delle azioni per il Trasferimento tecnologico è di rendere le università strumento della diffusione di una razionalità neoliberale che, mentre mina la libertà della ricerca, produce partnership cariche di ripercussioni negative sul funzionamento della società e dei diritti di cittadinanza. Per Lancione (2023), un esempio ne sono le partnership strette dalla sua università (il Politecnico di Torino) con Frontex, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, trattandosi di accordi basati sull'approfondimento dei rapporti fra agenzie militari e accademia. Nel caso del *Public engagement*, invece, il rischio paventato è di scadere in forme di volontarismo accademico chiamate a supplire l'assenza di personale dedicato e stanziamenti adeguati (Pascuzzi e Chimenti 2025), ovvero di scadere nella 'burocrazia della valutazione', perdendo di vista l'efficacia sociale degli interventi (Marazzini 2025).

Gli studi appena richiamati danno evidentemente ragione a chi in questi anni ha rilevato come il processo di aziendalizzazione degli atenei ispirato alla filosofia del *New public management* abbia orientato la ricerca verso le imprese e verso ambiti 'alla moda', incapaci di promuovere una cultura scientifica veramente plurale e inclusiva (Pezzulli 2024). Eppure non possiamo omettere di notare come questo stesso sviluppo, dal principio degli anni 2000 (Roggero 2005), abbia in parallelo generato un ampio dibattito nelle università italiane e anche una nuova ondata di progettualità, manifestazioni e veri e propri atti di disobbedienza civile. Spiccano per esempio diverse iniziative finalizzate alla costruzione di infrastrutture di formazione e ricerca-azione che tenacemente si oppongono: ai processi in atto di neoliberalizzazione e militarizzazione delle università[1]; ai provvedimenti che in Europa e negli Usa rischiano di minare la libertà di ricerca e insegnamento[2]; alle derive prodotte da legislazioni emergenziali che criminalizzano le persone migranti e la solidarietà (Sciurba e Lo Verde 2024). Riproponendo in chiave nuova temi tradizionali – quali per esempio il ruolo pubblico degli intellettuali (Busso 2023) o la necessità di un ruolo 'posizionato' delle scienze sociali (De Nardis *et al.* 2023) – e identificando anche nell'ambito delle politiche di TM una inedita 'finestra di opportunità', numerose iniziative seguono sempre più spesso questo indirizzo finalizzato a realizzare un modello diverso e più inclusivo di università, quello della *Civic University* (Jones 2018; Dobson e Ferrari 2023). È ciò che molte esperienze di TM oggi, ad esempio, fanno quando scelgono di calarsi in aree periferiche e marginalizzate, per promuovere al loro interno processi di transizione ecologica e sviluppo territoriale più giusti e sostenibili (Campagna *et al.* 2022; Corrado *et al.* 2024).

Già da diverso tempo, del resto, tanti studiosi e università del Mezzogiorno d'Italia hanno innescato un vivace dibattito, che non ha mai perso importanza, sulle gravi disuguaglianze che si manifestano in quest'area del Paese (Fantozzi e La Spina 2009), ma invocando per i territori del Sud scelte poco convenzionali, espressione di un "pensiero meridiano" alla ricerca di razionalità e modi di vita non definiti a priori (Cassano 1996), che oppongono alla validità delle vecchie soluzioni paternalistiche calate dall'alto 'modelli dolci' di cura delle persone e del territorio (Cersosimo e Licursi 2023). Modelli per l'appunto fondati sull'idea che le realtà meridionali debbano recuperare dignità partendo dall'elogio del margine (hooks 1998), valorizzando le proprie tradizioni, storie e risorse specifiche (Piperno 1997). Il che ha già generato in passato inedite collaborazioni fra università, comitati civici e movimenti sociali che hanno tradotto in lotta politica questo specifico bagaglio teorico (Pieroni 2000). Mentre, volgendo lo sguardo all'attualità, tanti studi meridiani continuano a richiamare l'attenzione sui problemi legati alla crescita urbanistica incontrollata delle città, alla perdita di relazioni tra città e sistemi

1 Per un censimento delle iniziative contro la militarizzazione delle scuole e delle università, si veda: https://osservatorionomilscuola.com/2025/09/21/processo-militarizzazione-universita-iniziative-nonviolente/.

2 Si veda il Manifesto della campagna *Lo Sciopero alla Rovescia della Didattica per la Palestina*, disponibile on line: https://parter.unipr.it/progetti/sciopero-rovescia-didattica-palestina/.

naturali, alla cancellazione di memorie di civiltà rurali collinari e montane (Ziparo 2024). Infine, non sfuggono le profonde 'separazioni' che sia le politiche universitarie sia quelle sull'autonomia differenziata continuano a produrre tra Nord e Sud Italia, tra aree sviluppate e aree sempre più deprivate di servizi essenziali, tra atenei di grandi dimensioni e medio-piccole, tra aree disciplinari STEM e Aree socio-umanistiche (Cersosimo *et al.* 2025; Viesti 2016 e 2023).

Queste ricerche e sguardi posizionati non riguardano solo le aree periferiche del Sud Italia. Tuttavia, questi contesti ostili (Arrighi e Piselli 2015) rappresentano a nostro avviso l'espressione emblematica di geografie sempre più instabili e conflittuali, attraversate da fenomeni partecipativi che incidono anche sulla TM delle università, trasformandola in un vero e proprio campo di battaglia. Tante esperienze ormai dimostrano come le politiche di TM possano assumere sfaccettature variegate e condurre verso esiti differenti. Possono pretendere di rimanere avalutative o scegliere di posizionarsi, possono democratizzare la società o ridurre la capacità di azione politica dei soggetti che gli atenei incontrano neoliberalizzandola. Di fatto, anche la TM si attesta come una politica che risulta esposta a numerose variabili di contesto. Ciò vuol dire in concreto che il suo impatto dipenderà, in primo luogo, dalla complessità amministrativa delle misure progettate e realizzate. Un secondo aspetto riguarda, inoltre, la complessità delle culture politiche presenti nei territori ai quali le università legano la propria azione. Infine, va rilevata una complessità situazionale, che ha a che fare con le contraddizioni e asimmetrie dei contesti di riferimento, con i divari regionali e le vulnerabilità delle comunità. Ma anche, come vedremo, con la capacità di innovazione della partecipazione intesa non solo come *voice* ma anche come coinvolgimento della cittadinanza attiva alla governance delle politiche pubbliche. Nel complesso, ricorrono insomma forme di azione inter-istituzionale che mettono in risalto l'ambivalenza ricorrente nelle politiche di TM e nell'università italiana: il fatto di essere spazi esposti a evidenti processi di aziendalizzazione e controriforma che ne mortificano la funzione pubblica, ma che, al tempo stesso, esprimono soggettività, che le pongono invece al centro delle grandi mobilitazioni contro la guerra, il razzismo, per la giustizia sociale e la difesa della libertà scientifica che stanno scuotendo la società contemporanea (Santilli 2025).

## 3. Verso un'università 'fuori luogo'. La Terza missione dell'UniCal nel centro storico di Cosenza

L'Università della Calabria ha profuso nel corso degli anni un impegno deciso verso la TM. A partire dal 2019, sono state istituite due diverse deleghe: quella alla Missione sociale (*Public engagement*) e quella per il Trasferimento tecnologico. Una serie di attività di *Public engagement* e Trasferimento tecnologico sono state portate avanti a livello centrale, con iniziative curate dall'Area Ricerca, innovazione e impatto sociale dell'ateneo (ARIIS), che coinvolgono molti dipartimenti e centri. C'è poi un secondo livello, che è quello delle strutture di ateneo. Tutti i dipartimenti dell'UniCal sono attivi sia nelle azioni di Trasferimento tecnologico sia nel *Public engagement*, ma vi è un forte divario dal punto di vista degli investimenti in risorse umane, organizzative ed economiche. Nel caso delle attività di Trasferimento tecnologico sono importanti le risorse investite in questa direzione, mentre nel caso del *Public engagement*, non è stato mai assegnato un fondo ad hoc. In ogni modo, pur trattandosi di due campi nettamente distinti, le esperienze che presentiamo destano interesse proprio per il fatto di aver messo in discussione ed eroso i confini assegnati, riportandoli all'interno di un quadro unitario e più coerente. Un quadro essenzialmente finalizzato a promuovere la rigenerazione sociale e urbana del centro storico di Cosenza: una zona condannata allo spopolamento da politiche di sviluppo urbanistico che hanno preferito orientarsi altrove (Sangineto 2025).

La prima esperienza, denominata Futuri urbani, nasce dalla collaborazione fra alcuni docenti del Dipartimento di Scienze politiche e sociali (DISPeS) dell'UniCal e membri di associazioni e movimenti che da anni animano la vita politica della città di Cosenza (D'Agostino 2020). Queste diverse realtà si incontrano nell'inverno del 2021, in piena emergenza da Covid-19, anche per reagire alla situazione di prolungato isolamento vissuta in quella stagione. L'obiettivo all'inizio è realizzare un progetto di *Public engagement* consistente nella realizzazione di una scuola estiva pensata come un luogo di animazione territoriale e conricerca su tematiche riguardanti la politica urbana. Dopo l'avvio nel luglio del 2021 e la realizzazione di quattro edizioni, nel settembre del 2025, questa scuola ha invece assunto le sembianze di un incubatore sociale finalizzato a garantire alle più giovani generazioni possibilità di 'restanza' altrimenti negate. Prende dunque forma un progetto per molti versi ambizioso, di carattere formativo ma, poi, anche trasformativo, intenzionato a ricentralizzare il centro storico di Cosenza attraverso strategie basate su un utilizzo più responsabile, creativo e condiviso del suo patrimonio culturale, architettonico e ambientale.

Per sviluppare questa seconda fase, Futuri urbani ha ottenuto risorse ulteriori da un altro progetto di TM sempre promosso dall'UniCal nel centro storico

cosentino, e che costituisce il nostro secondo ambito di riferimento empirico: il *Cosenza open incubator* (COI). Per certi aspetti, anche il COI nasce per favorire la riqualificazione e lo sviluppo economico di quest'area. L'obiettivo specifico è incubare imprese culturali e turistiche, ma qui si immagina una tipica azione di Trasferimento tecnologico tesa soprattutto a promuovere e garantire la sostenibilità economica di queste imprese.

Da un lato ha dunque avvio Futuri urbani, inteso come un laboratorio di discussione e analisi critica di studi e metodi sperimentali inerenti i futuri possibili delle città, in cui la riqualificazione urbana viene ad essere concepita come pratica militante e di comunità; dall'altro, nasce invece il COI, inteso come trasferimento di competenze e strumenti tecnici aderenti alle richieste e razionalità del mercato. In breve, in un caso ricorre una policy espressione di una logica *bottom-up*, o orizzontale, nell'altro, una policy espressione di una logica *top-down*, o verticale. Comunque sia, quando l'UniCal raggiunge il centro storico di Cosenza lo fa ideando un percorso articolato lungo due logiche parallele che, a un certo punto, hanno iniziato però a convergere fino a essere riconcepite come l'una garante della riuscita dell'altra.

### *Un'iniziativa posizionata: Futuri urbani*

Nel caso di Futuri urbani, come anticipato, viene realizzata una scuola estiva grazie all'interazione fra diverse realtà organizzative che operano nel centro storico di Cosenza e alcuni docenti del DISPeS. L'obiettivo della scuola era favorire la diffusione di una cultura partecipativa delle trasformazioni urbane e della sostenibilità. Per questa ragione è stato innanzitutto strutturato un vasto partenariato composto da scuole, associazioni, centri sociali e singoli volontari[3]. Questi diversi attori sono stati per l'appunto riuniti all'interno di una dimensione assembleare permanente che ha svolto un ruolo cruciale sia nella selezione dei temi di volta in volta posti al centro delle diverse edizioni di Futuri urbani sia nella gestione delle risorse economiche a disposizione (circa 6.000 euro all'anno). Un'altra scelta fatta, è stata poi quella di rendere gratuito l'accesso a questo percorso formativo in modo da allargare la partecipazione anche alle categorie sociali più svantaggiate.

Sulla base di queste premesse, per una settimana all'anno e quattro edizioni consecutive (2021-2024)[4], Futuri urbani ha così articolato una vasta proposta di eventi. Alle lezioni teoriche della mattina, si sono affiancate passeggiate esplorative, presentazioni di libri, mostre, cene di quartiere, concerti musicali e diversi momenti laboratoriali perlopiù basati su metodologie che hanno permesso alla gente del luogo di esprimersi liberamente sui bisogni del centro storico di Cosenza e di immaginarne visivamente possibili sviluppi (Falcone *et al.* 2025). Si è trattato dunque di un percorso sperimentale e itinerante che è riuscito a riconcepire spazi vuoti e dismessi come nuovi luoghi di aggregazione e bellezza condivisa. Tanti musei, teatri, tante piazze e stradine si sono in effetti trasformati durante le edizioni di Futuri urbani in delle aule studio a cielo aperto che hanno coinvolto anche i quartieri più popolari nelle esperienze di lavoro e ricerca sul campo portate avanti (D'Agostino e Raniolo 2025).

Ben più interessante, però, è mettere in risalto come Futuri urbani abbia voluto combinare azione formativa, comunitaria e di protesta in un'arena extra-istituzionale ma anche di confine con quella istituzionale, dove cooperazione e conflitti, azioni dimostrative e funzionali hanno potuto fondersi. Seguendo le sollecitazioni provenienti dai movimenti di lotta per l'abitare presenti a Cosenza, movimenti che dalla prima ora hanno aderito a Futuri urbani, le attività proposte non hanno infatti messo da parte le loro rivendicazioni. Al contrario, abitare il centro storico, riempirlo di contenuti, parole e dibattiti ha voluto rappresentare uno sforzo proteso a discutere prima gli indirizzi di sviluppo strategico della città neoliberale e le contraddizioni che portano con sé, e a mettere poi concretamente in pratica alternative ritenute capaci di dischiudere scenari diversi. Tant'è che già nel 2021, la prima edizione di Futuri urbani si concluse con l'inaugurazione del 'Museo all'aperto dei crolli del centro storico', cioè con un'istallazione che nasceva dalla volontà degli organizzatori di far sì che i crolli non rappresentassero più un mero rumore di fondo, un qualcosa a cui abituarsi, ma per compiere al contrario dei primi passi in grado di costruire una memoria del crollo intenta a capirne la genealogia, determinata a rendere i crolli dei veri e propri epicentri culturali di una riflessione capace di rilevare cosa vi fosse prima e quali fossero i rischi ancora attuali.

Il focus sui crolli rappresenta da diverso tempo un motivo costante di protesta dei movimenti aderenti

3 I soggetti partner di Futuri urbani sono: Aghia Sophia Fest, ARCI Red, Associazione San Pancrazio, Associazione RiforMap, Auditorium popolare Cosenza, Aula studio Liberata, Comitato Rivocati, Civica amica APS, Istituto comprensivo Spirito Santo, La Terra di Piero, Lotta senza quartiere, Radio Ciroma. Condirettori della Scuola sono gli autori di questo articolo, Mariafrancesca D'Agostino e Francesco Raniolo.

4 Per maggiori info, si veda la pagina della scuola al seguente indirizzo: https://dispes.unical.it/didattica/formazione-post-laurea/scuola-permanente-futuri-urbani/.

a Futuri urbani. Ma quando gli attivisti del Comitato Piazza Piccola, fra i partner della scuola, decisero di riproporre all'intera cittadinanza una passeggiata fra i crolli del centro storico, tre di loro furono colpiti da una sanzione amministrativa emessa dalla Prefettura di Cosenza per manifestazione non autorizzata[5]. Inevitabilmente, i movimenti reagirono esprimendo il proprio sdegno per questa decisione di sanzionare una manifestazione pacifica provocata dall'indifferenza delle istituzioni. E anche il corpo docente di Futuri urbani si unì a questo coro di critiche, pubblicando sulla pagina Facebook della scuola la seguente attestazione di solidarietà:

> *Si è rapidamente diffusa la notizia di una grave sanzione amministrativa che è stata comminata agli organizzatori di una 'passeggiata civica' volta a richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica e delle istituzioni locali competenti sullo stato di degrado e abbandono del centro storico di Cosenza. C'è qualcosa di stridente nella motivazione burocratica con la sanzione comminata e il fatto in sé contestato. Un fatto che appare quanto di più naturale nella vita di una democrazia matura: l'esistenza di cittadini motivati nella loro azione dal bene comune. Se è vero che il malessere mortale delle nostre democrazie è nella distanza tra istituzioni e società, l'iniziativa dal basso e pacifica che riattiva l'impegno e il protagonismo dei cittadini su problemi collettivi dovrebbe essere l'obiettivo pedagogico base di ogni democrazia. Una grande occasione di ascolto e apprendimento da parte delle istituzioni, e, dunque, di crescita democratica. Si ritorna, invece, allo Stato forte con i deboli e debole con i forti. Non c'è nulla di nuovo sotto il sole.*

Dopo la multa comminata agli attivisti, segue peraltro un nuovo episodio increscioso che in questo secondo caso ha direttamente coinvolto Futuri urbani e l'amministrazione cittadina. Lo scontro in particolare riguardò la rimozione dell'area pedonale antistante l'Istituto comprensivo Spirito Santo, partner di Futuri urbani. Questa riapertura suscitò la vivace reazione del Dirigente scolastico dell'Istituto che manifestò in piazza assieme agli alunni e alle loro famiglie e che, per questa ragione, l'amministrazione cittadina denunciò alla Dirigente dell'Ufficio scolastico provinciale affinché si valutasse la correttezza del suo operato[6]. Da qui, la decisione a cui giunse l'assemblea di Futuri urbani di interrompe l'interlocuzione avviata con il Comune.

Costretta dagli avvenimenti, Futuri urbani ha insomma ritenuto inevitabile schierarsi e dichiarare la propria indisponibilità a legarsi alle diverse Giunte succedutesi al governo della città in quanto ritenute sostenitrici di una visione considerata insostenibile e ormai superata. In questi termini spesso si è espresso un noto sindacalista dell'Unione Sindacale di Base (USB), fra i principali promotori di Futuri urbani. Nelle sue stesse parole, all'inizio c'era stato un tentativo delle associazioni e dei movimenti cosentini di interloquire con il governo locale, "ma poi è mancata ogni forma di progetto partecipato e condiviso". Solo che "separare il destino delle antiche pietre, dei palazzi storici da quello delle persone, crea processi di gentrificazione e, prima ancora, di spopolamento, marginalizzazione, degrado sociale e urbano".

### *Oltre la frammentazione: la ricomposizione fra Public engagement e Trasferimento tecnologico*

Mentre Futuri urbani ha dunque rinunciato al patrocinio del Comune di Cosenza, i vertici dell'UniCal hanno invece intensificato gli scambi con l'amministrazione cittadina allorché, nel 2022, l'università ha arricchito la sua politica di TM di un nuovo programma: il COI[7]. A questo punto, alle arene comunitarie e di protesta si è aggiunta l'arena costituita dalle neo-imprese: il campo di policy si è espanso.

L'obiettivo del COI è di nuovo quello di riqualificare il centro storico di Cosenza, ma questa volta l'impegno dell'UniCal consiste nello strutturare una serie di interventi finalizzati alla diffusione della cultura imprenditoriale e dell'innovazione. Sono gli esperti dell'ARIIS che hanno ideato questo progetto e ottenuto circa tre milioni di euro nell'ambito dei fondi CIS (Contratti istituzionali di sviluppo)[8] per finanziare l'acquisto delle strutture dell'incubatore e gestire i servizi che esso è chiamato a erogare. Attraverso un bando pubblicato nel settembre del 2022, sono state in particolare selezionate dieci idee di impresa incentrate sull'offerta di servizi in ambito culturale

5 Si veda: https://www.quicosenza.it/news/433755-centro-storico-di-cosenza-una-multa-da-mille-euro-per-aver-mostrato-i-crolli/?fbclid=IwY2xjawNwfPhleHRuA2FlbQIxMQABHu7BxqGLKt4JlMi59P80KzwcDwb2zFLC7PskCZmLJqGr_USyoc1xYpHvircv_aem_qTKCz_JrV-lWLqo_Tq-64w.

6 Si veda: https://www.cosenzachannel.it/cronaca/cosenza-scritte-offensive-contro-caruso-il-sindaco-chiede-la-rimozione-del-dirigente-scolastico-hhnmnc5k.

7 https://innovationvillage.it/partners/universita-della-calabria-cosenza-open-incubator-coi/

8 https://www.invitalia.it/incentivi-e-strumenti/cis-centri-storici.

e turistico. Sono dieci start-up che più nel dettaglio si occupano: della produzione di oggetti di design; della riproduzione di gioielli antichi; della creazione di capi sartoriali attraverso l'utilizzo di materiali di scarto; della promozione di servizi di ospitalità diffusa, ricreativo-culturali e di mobilità per i turisti[9].

La sede che oggi ospita queste start-up è Palazzo Spadafora, fra i più antichi del centro storico, di proprietà del Comune. Il delegato del Rettore al Trasferimento tecnologico, dopo aver acquisito la disponibilità dell'edificio, propose ai funzionari dell'ARIIS di mettere un'intera ala a disposizione di Futuri urbani anche in considerazione delle gravi problematicità presenti nel quartiere: il Rione Santa Lucia. Si tratta infatti di una zona interessata da crolli costanti e costituita da molti edifici abbandonati, presso i quali alcune famiglie dell'Est Europa hanno potuto trovare opportunità abitative a basso costo. Ma per l'appunto si tratta di abitazioni fatiscenti, le uniche accessibili a persone che vivono situazioni di forte disagio socio-economico, spesso rese bersaglio di campagne d'odio e pulsioni razziste. Anche per questa ragione, nel Rione Santa Lucia, sono da tempo presenti diverse associazioni partner di Futuri urbani. Molti attivisti e volontari in particolare si occupano di contrastare la dispersione scolastica dei giovani abitanti rom interagendo con le loro famiglie e scuole di riferimento. Un impegno, questo, ritenuto prezioso dal delegato dell'UniCal al Trasferimento tecnologico, su cui egli ha per l'appunto scommesso, considerandolo in grado di facilitare l'insediamento delle start-up nel Rione. Tuttavia, proprio quando nel dicembre del 2023 Futuri urbani ebbe accesso ai locali del COI, si determinarono subito forti tensioni. Mentre le associazioni partner della scuola risposero positivamente a quella proposta, alcune start-up manifestarono la propria contrarietà. Le note etnografiche raccolte in quella fase mettono soprattutto in rilievo il timore delle start-up che Palazzo Spadafora si tramutasse in un 'luogo per fricchettoni'. Spaventava peraltro la postura critica assunta da Futuri urbani nei confronti dell'amministrazione cittadina proprio quando iniziavano a intensificarsi, invece, gli scambi fra il Comune e il COI. Da qui, il tentativo portato avanti dai funzionari dell'ARIIS di smorzare queste polemiche e sottoporre a Futuri urbani una specie di Patto di responsabilità. Un Patto che per quasi due anni Futuri urbani non ha tuttavia sottoscritto lamentando uno stravolgimento degli accordi iniziali, e cioè il fatto che le attività della scuola venissero esclusivamente finalizzate a dare visibilità al COI. Senza dire che il Patto presentava regole molto rigide anche in relazione alla fruibilità degli spazi concessi, in base alle quali le associazioni avrebbero potuto accedervi solo previa autorizzazione da richiedere ogni volta via e-mail e solo fino alle 18.00 dei giorni feriali. Tutte regole ritenute inaccettabili, non in linea con le traiettorie di intervento partecipato proposte da Futuri urbani. Sulla base di queste circostanze viene conseguentemente a determinarsi una lunga fase di *impasse*, durante la quale le politiche di TM dell'UniCal hanno messo visibilmente in risalto la compresenza di visioni, interessi e valori contrastanti, tali da poter vanificare gli sforzi intrapresi (Majone 1996).

Nel caso del COI, si vede in particolare come l'UniCal abbia pensato questa struttura come un luogo deputato a fornire supporto a nuove forme di imprenditorialità economica tramite scelte di governance molto centralizzate, focalizzate sull'idea che la sicurezza del centro storico di Cosenza possa discendere dalla costruzione di nuovi mercati e dal loro corretto funzionamento. Nel caso di Futuri urbani osserviamo invece una governance mista pubblico-comunitaria, un approccio più centrato sul 'contenuto' che sul 'contenitore', sulla convinzione che qualunque iniziativa di sviluppo locale richieda come precondizione un lavoro attento all'ascolto (Citroni 2025), che immagini la sicurezza come una questione collettiva, da costruire curando legami e relazioni di prossimità. Dentro la stessa università hanno preso forma, in breve, politiche di TM che esprimono modi diversi di rapportarsi alla città e di pensare lo sviluppo, di intrecciare ricerca accademica e saperi popolari. Nel caso di Futuri urbani, il centro storico di Cosenza è visto come parte integrante del proprio *idem* sentire, le sue memorie e i suoi bisogni fondano l'appartenenza del gruppo che è venuto a costituirsi e le strategie pensate per incidere sull'ambiente circostante. Strategie che, in quest'esperienza, hanno cercato di recuperare proprio dalla storia dei luoghi, dai valori della tradizione e dalla prossimità territoriale le indicazioni necessarie per dare vita a nuove identità collettive e a ipotesi alternative di sviluppo urbanistico. Nel caso del COI, il centro storico di Cosenza rappresenta invece lo sfondo entro cui collocare la produzione di nuove merci e servizi. Da qui la lunga fase di aperto scontro e contesa che è venuta a determinarsi fra queste due iniziative di Terza missione, anche se poi si arriva a una svolta importante nel settembre del 2025, quando l'ARIIS ritornò sulle sue intenzioni iniziali e accettò di

9 https://www.invitalia.it/incentivi-e-strumenti/cis-centri-storici.

affiancare al COI due associazioni partner di Futuri urbani: Radio Ciroma e il Filo di Sophia[10].

È una svolta che possiamo comprendere riconoscendo il diverso rapporto di forza esistente fra associazioni che vantano un lungo radicamento nel centro storico e un progetto di Trasferimento tecnologico che è stato invece chiamato a operare senza poter contare su questa condizione di fondo. Subito, lo scarso radicamento delle start-up si è infatti rivelato problematico, rendendo difficile la gestione di diverse faccende. Non appena arrivate a Palazzo Spadafora, le giovani imprese incubate nel COI hanno di continuo lamentato la presenza 'disturbante' dei cittadini di origine straniera, la sporcizia del Rione, l'insicurezza e il degrado dell'intero contesto circostante. Tant'è che le stanze assegnate alle start-up sono rimaste a lungo vuote. Ancora nel settembre del 2025, l'intero progetto rischiava di collassare. Senza dire che nel frattempo incalzavano le procedure di valutazione sulla qualità della TM dell'UniCal e, in quelle condizioni, anche alcuni docenti del DISPeS dichiararono la propria indisponibilità a coinvolgersi in una procedura valutativa che li vedeva in prima linea per il contributo che avrebbero voluto offrire, nell'ottica di valorizzare le esperienze civiche ritenute parte integrante del tessuto della città. Sono queste diverse circostanze che permettono di spiegare la decisione assunta dai funzionari dell'ARIIS di rimettere mano al Patto di responsabilità inizialmente sottoposto a Futuri urbani. Le pressioni esercitate dalle associazioni e dal DISPeS hanno permesso che si arrivasse a un nuovo accordo. E, se da un lato la nuova versione del Patto a cui si è giunti continua a chiedere alle due associazioni che lo hanno sottoscritto di dare una prospettiva anche economica alle proprie pratiche sociali, dall'altro lato, l'ARIIS ha però accettato che il loro approccio rimanga focalizzato sui diritti umani e le specificità del contesto locale, sulle difficoltà che lo percorrono e sulle sue potenzialità di rinascita. Superando le intenzioni iniziali, è risultato insomma essenziale rilanciare il COI aprendolo a nuove prospettive e contenuti. Si è in particolare giunti a ideare un nuovo calendario di eventi che ora lega in maniera più stretta *Public engagement* e Trasferimento tecnologico per sostenere le start-up del COI, ma anche per dare visibilità a modelli generativi di valore alternativi a quelli tradizionali, basati sulla cura del paesaggio e sul protagonismo degli abitanti del centro storico.

Nello specifico, Il Filo di Sophia si è impegnato a realizzare diverse feste di quartiere e laboratori finalizzati al recupero di alcuni antichi mestieri, alla riscoperta di risorse archeologiche scarsamente valorizzate attorno alle quali costruire percorsi turistici inconsueti, ma anche laboratori di *photo mapping* che vogliono promuovere il dialogo interculturale e dare voce alle fasce sociali più svantaggiate che abitano nel centro storico. Per uno dei referenti storici di questa associazione si tratta di un grande traguardo dal momento che la valorizzazione di spazi e risorse poco utilizzati, di vecchi saperi e mestieri tradizionali viene vista come una strategia coerente con i valori di fondo che Il Filo di Sophia persegue, con la volontà di creare circuiti di economia solidale più inclusivi e sostenibili. Vi è poi un secondo accordo che in questo caso lega il COI e Radio Ciroma. Anche qui, da un lato Radio Ciroma si impegna a condurre una serie di attività di marketing e informative a beneficio delle start-up. Dall'altro, gli attivisti di questa radio comunitaria vengono messi nelle condizioni di realizzare all'interno di Palazzo Spadafora un percorso formativo di carattere più generale sugli strumenti e i metodi della comunicazione radiofonica. Un percorso che, nelle parole di un attivista di Radio Ciroma, dà la possibilità di garantire un minimo ricambio generazionale nella militanza, ma anche di costruire professionalità e competenze spendibili altrove.

In breve, il rischio che l'azione di Futuri urbani potesse essere sussunta e messa al servizio del COI è stato superato costruendo un'alternativa inattesa. Nel centro storico di Cosenza la TM dell'Unical è stata riconcettualizzata e riorganizzata dando vita a un nuovo modello di governance. Un modello in cui l'università viene ad essere riconcepita come uno dei tanti nodi che vanno a comporre reti più vaste di rigenerazione urbana e sociale, e non già come l'attore protagonista di queste reti di relazioni.

## Conclusioni. 'Dialettizzare' la Terza missione

L'esperienza riportata dimostra l'opportunità di riconoscere nelle politiche di TM delle università una dimensione che entra inevitabilmente in relazione con i rapporti di forza egemonici e contro-egemonici che si confrontano nella società locale. Solo formalmente, nel nostro studio di caso, la rigenerazione sociale e urbana del centro storico di Cosenza era la posta in gioco. Quella sostanziale ha piuttosto riguardato il modo in cui le premesse culturali e normative (meta-policy) degli interventi di rigenerazione urbana (policy) sono state concettualizzate: si trattava di stabilire, da un lato, come intendere la rigenerazione urbana e con quali forze e attraverso quali strategie portarla avanti,

10 L'adesione all'accordo è stata discussa dall'assemblea plenaria di Futuri urbani, che ha espresso parere favorevole e dato a due associazioni il mandato di rappresentare per intero il partenariato.

ma, dall'altro, anche cosa intendere per TM e come ripensare il ruolo civico dell'università.

Ritornando ai nostri casi di studio, è evidente che l'idea di fondo su cui si è concentrata l'esperienza di Futuri urbani è che la rigenerazione delle città debba realizzarsi dando sostegno a una pluralità di attori e alle infrastrutture sociali esistenti, integrando governance formale e informale, rispondendo a vecchi e nuovi bisogni, dando dignità anche ai saperi più taciti e rarefatti, curando i luoghi e preservandone l'autenticità. Nel caso del COI, la rigenerazione urbana è invece vista come un intervento di natura più tecnica, da realizzare mediante assetti di governance pensati per incentivare la libertà di impresa, per trasformare saperi esperti in nuove merci e capitali, ripensando i luoghi in mete di viaggio e leva per accattivanti forme di commercializzazione e sviluppo.

Chiaramente quello presentato costituisce uno studio di caso molto specifico, tuttora esposto a diversi limiti e difficoltà legati alle tempistiche del progetto e ai ritardi accumulati. Eppure crediamo che esso mostri bene come vi sia sempre un'incognita nelle politiche pubbliche e in quelle di TM nello specifico. Da un lato, c'è il rischio che il profluvio di azioni partecipative alimentate dalle università possano connettersi a processi di depoliticizzazione dell'azione pubblica e spoliticizzazione del sociale che le alienano dalla struttura degli interessi dominanti e, dunque, dagli effettivi esiti del cambiamento sociale (Moini 2012). Dall'altro, quando le università incontrano i territori entrano anche a contatto con fenomeni riflessivi inattesi, imprevedibili, che tante volte danno vita a nuovi saperi critici e pratiche conflittuali cariche di conseguenze dal punto di vista dei processi di identificazione collettiva e redistribuzione del potere in una data comunità.

D'altra parte, nei paragrafi precedenti abbiamo visto come il concetto di partecipazione sia diventato un 'rompicapo' per ambiguità e vaghezza, ma anche come nuove forme di ripoliticizzazione del sociale tendano ad emergere per difendere e democratizzare la società. Il nostro studio di caso rivela che queste prospettive teoriche rappresentano chiavi interpretative fondamentali anche nell'analisi delle politiche di TM delle università. Qui si è visto come l'ingresso di Futuri urbani all'interno del COI non abbia determinato uno snaturamento dei valori a cui sono storicamente legati i docenti, i movimenti e le associazioni che hanno dato vita a questa scuola. Piuttosto, è la TM dell'UniCal che è stata costretta a ripensarsi. Due dimensioni inizialmente concepite come distinte, il *Public engagement* e il Trasferimento tecnologico, hanno assunto significati nuovi quando l'azione politica degli attori locali ha spinto i responsabili dell'ARIIS a ricomporre visioni inconciliabili entro un quadro che ora le riconosce come l'una garante dello sviluppo dell'altra. Un quadro che bene descrive il delegato al Trasferimento tecnologico dell'UniCal:

> *Il legame tra l'esperienza di Futuri urbani e il COI è profondo e significativo. Entrambi i progetti si fondano sull'idea che la rigenerazione urbana non possa prescindere dalla partecipazione attiva dei cittadini e dalla creazione di sinergie tra il mondo accademico, il settore privato e il Terzo settore. Futuri urbani, con il suo approccio interdisciplinare e le sue metodologie di ricerca-azione, contribuisce a formare una nuova generazione di professionisti e cittadini capaci di interpretare le sfide urbane e di progettare soluzioni innovative e sostenibili. Il COI, dal canto suo, offre un contesto concreto in cui queste competenze possono essere messe in pratica, trasformando le idee in imprese e contribuendo alla crescita economica e sociale del territorio.*

Se focalizziamo l'attenzione su queste parole, l'impressione che ne deriva è che la 'dialettizzazione' delle politiche di TM costituisca la grande sfida che le università oggi hanno davanti. Il che significa anzitutto mettere in discussione soluzioni troppo standardizzate, oltrepassare politiche di sviluppo locale che si sono rivelate tante volte fallimentari poiché cieche rispetto alla varietà dei contesti di riferimento. D'altra parte, non solo nei contesti del Sud, dilaga ormai una nuova consapevolezza: è cioè che il sapere non può essere pensato come socialmente neutro e *super partes*. Che il sapere ha sempre carattere relazionale e forza oggettivante (De Nardis 2026). E tutto ciò immediatamente riguarda la riflessione in corso sul contributo che le politiche di TM possono offrire allo sviluppo di metodi in grado di interagire con i tanti futuri possibili che si manifestano sui territori.

## Bibliografia


Antonini E. (2025), The Third Mission: From cornerstone to bureaucratic quagmire?, *TECHNE - Journal of Technology for Architecture and Environment*, n.30, pp.327-332

Antonucci M.C., Sorice M., Volterrani, A., (2024), *Confini invisibili. Comunità liminali e pratiche di resistenza nella città neoliberista,* Milano, Meltemi

Arrighi G., Piselli F. (2017), *Il Capitalismo in un contesto ostile. Faide, lotta di classe, migrazioni nella Calabria tra Otto e Novecento*, Roma, Donzelli

Arnstein S.R. (1969), A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35, n.4, pp.216-224

Beck U. (2000), *La società del rischio*, Roma, Carocci

Boffo S., Moscati R., Rostan M. (2024), *La Terza missione nell'università italiana. Politiche e attività in dodici atenei*, Milano, Guerini e Associati

Bosi L., Zamponi L. (2019), *Resistere alla crisi. I percorsi dell'azione sociale diretta*, Bologna, il Mulino

Busso S. (2023), Public, policy or politicized sociology? Notes from the field of welfare and poverty research, in Bifulco L., Borghi V. (a cura di), *Research Handbook on Public Sociology*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp.250-264

Campagna A., Nocentini C., Porcellana V. (a cura di) (2022), *Montagne in movimento. Metodi e pratiche di ricerca nelle terre alte*, Ogliastro Cilento, Licosia

Carrosio G., Moro G., Zabatino A. (2018), Cittadinanza attiva e partecipazione, in De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli, pp.435-456

Cassano F. (1996), *Il pensiero meridiano*, Roma-Bari, Laterza

Ceccarini L. (2022), *Post-politica*, Bologna, il Mulino

Cersosimo D., Chiodo E., Licursi S., Marcello G., Pascuzzi E. (2025), Povertà e luoghi marginalizzati nell'"estremo" italiano, *Politiche Sociali*, n.1, pp.41-62

Cersosimo D., Licursi S. (a cura di) (2023), *Lento pede: vivere nell'Italia estrema*, Roma, Donzelli

Citroni G. (2025), Insegnare domandando? Appunti per un ascolto attivo tra didattica e ricerca, in D'Agostino M., Raniolo F. (a cura di), *Futuri urbani. Crisi e nuovi volti delle città*, Milano, Franco Angeli, pp.262-266

Citroni S. (2022), *L'associarsi quotidiano*, Milano, Meltemi

Compagnucci L., Spigarelli F. (2020), The Third Mission of the university: A systematic literature review on potentials and constraints*, Technological Forecasting and Social Change*, 161, n.120284

Conti G. (2024), *Gli affari all'assalto dei saperi. L'organizzazione manageriale della conoscenza e l'ideologia del merito nell'università azienda*, Milano, Mimesis

Corrado A., D'Agostino M., Piobbichi F., Urso K. (2024), Ripensare l''abitare dei lavoratori agricoli migranti: un percorso di modellizzazione nella Piana di Gioia Tauro, *Scienze del Territorio*, 12, n.1 <DOI: 10.36253/sdt-15206>

D'Agostino M. (2020), Città responsabili. Pratiche e politiche per accogliere diversamente, in Consoli T., Meo A. (a cura di), *Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche*, Milano, Franco Angeli, pp.151-166

D'Agostino M., Raniolo F. (a cura di) (2025), *Futuri urbani. Crisi e nuovi volti della città*, Milano, Franco Angeli

D'Agostino M., Tarditi V. (2023), L'attivismo civico nelle aree interne calabresi: verso la ripoliticizzazione del sociale?, *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, pp.435-451

D'Albergo E., Moini G. (a cura di) (2024), *Sociologia della politica contemporanea*, Milano, Carocci

De Nardis F., (2026), Positional sociology and the material conditions of subjectivities, *Journal of Social Theory* <DOI:10.1080/1600910X.2026.2620775>

De Nardis F., Galiano A. (2025), *Conflitti meridiani. Proteste territoriali e soggettivazione politica nel* finis terrae*,* Milano, Meltemi

De Nardis F., Petrillo A., Simone A. (a cura di) (2023), *Sociologia di posizione. Prospettive teoriche e metodologiche*, Milano, Meltemi

Dobson J., Ferrari E. (a cura di) (2023), *Reframing the civic university: An agenda for impact*, London, Springer Nature

Falcone C., Paese T, Pascuzzi E., Pisciotta A. (2025), Lo sguardo plurale. Un esercizio di Photo Mapping per esplorare e ri-narrare il centro storico, in D'Agostino M., Raniolo F. (a cura di), *Futuri urbani. Crisi e nuovi volti della città*, Milano, Franco Angeli, pp.231-245

Fantozzi P., La Spina A. (2009), *Distanti e disuguali nelle città del sud*, Milano, Franco Angeli

Ferraris V., Altopiedi R., Fabini G. (2025), Decentrare il sapere: per un dialogo tra Nord e Sud, *Cambio. Rivista sulle trasformazioni sociali*, 15, n.29, pp.13-18

Gibb A., Hannon P. (2006), Towards the entrepreneurial university, *International journal of entrepreneurship education*, 4, n.1, pp.73-110

Grossi G. (2020), *Metamorfosi del politico*, Torino, Rosenberg & Sellier

hooks b. (1998), *Elogio del margine: razza, sesso e mercato culturale,* Milano, Feltrinelli

Jones I. (2018), The Civic University: The Policy and Leadership Challenges, *Widening Participation and Lifelong Learning*, 20, n.4, pp.209-213

Kerr C. (1963), *The uses of the university,* London, Harvard University Press

Lancione M. (2023), *Università e militarizzazione. Il duplice uso della libertà di ricerca*, Torino, Eris

Majone G. (1996), Fattibilità, in Capano G., Giuliani M., *Dizionario di politiche pubbliche,* Roma, NIS

Marazzini C. (2025), È necessaria la Terza missione per l'università?, *www.rivistailmulino.it*, 7 novembre

Mastropaolo A. (2024), *Fare la guerra con altri mezzi*, Bologna, il Mulino

Moini G. (2012), *Teoria critica della partecipazione*, Milano, Franco Angeli

Moro G. (2024), La cittadinanza, in Almagisti M., Graziano P. (a cura di), *La democrazia. Concetti, attori, istituzioni*, Roma, Carocci, pp.141-152

Paone S. (2023), Ecologia politica urbana, in Pellizzoni L. (a cura di), *Introduzione all'ecologia politica*, Bologna, il Mulino, pp.243-260

Pascuzzi E., Chimenti S. (2025), The social mission of a southern university. Stories worth telling, *Scuola democratica*, *Proceedings of the Third International Conference of the journal Scuola Democratica. Education and/for Social Justice*, n.1, pp.876-883

Perulli A., Ramella F., Rostan M., Semenza R. (2018), *La Terza missione degli accademici italiani*, Bologna, il Mulino

Pezzulli F. (2024), *L'università indigesta. Professori e studenti nell'accademia neoliberale*, Bologna, DeriveApprodi

Pieroni O. (2000), *Tra Scilla e Cariddi. Il ponte sullo Stretto di Messina: ambiente e società sostenibile nel Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, Rubbettino

Piperno F. (1997), *Elogio dello spirito pubblico meridionale*. *Genius loci e individuo sociale*, Roma, Manifestolibri

Piselli F. (2015), *La forza delle relazioni informali nella vita collettiva: riflessioni sul Mezzogiorno*, Roma, Treccani, pp.185-201

Pizzorno A. (2008), I sentieri della partecipazione. Colloquio con Alessandro Pizzorno, *Partecipazione e Conflitto*, n.0, pp.75-188

Podestà N., Vitale, T. (2011), *Dalla proposta alla protesta, e ritorno*, Milano, Mondadori

Raffini L., Pirni A. (2019), Atomizzata o connessa?: l'agire politico nella società individualizzata tra de-politicizzazione e ri-politicizzazione, *Cambio. Rivista Sulle Trasformazioni Sociali*, 9, n.17, pp.29-39

Raniolo F. (2024), *La partecipazione politica,* Bologna, il Mulino

Regini M., Trigilia C. (a cura di) (2019), *Università e innovazione. Il contributo degli atenei italiani allo sviluppo regionale*, Bologna, il Mulino

Roggero L. (2005), *Intelligenze fuggitive. Movimenti contro l'università azienda*, Roma, Manifestolibri

Sangineto B. (2025), Cosenza. Il centro storico senza popolo, in D'Agostino M., Raniolo F., *Futuri urbani. Crisi e nuovi volti delle città*, Milano, Franco Angeli, pp.137-148

Sassen S. (2015), *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, il Mulino

Saitta P. (2022), Autoetnografia. Note sulla narrazione di sé nelle scienze sociali, in Curatolo S., *Ergastolo ostativo. Percorsi e strategie di sopravvivenza*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp.7-28

Santilli S. (2025), Giustizia epistemica: la sfida globale per una scienza aperta a tutte e tutti*, Inclusione e Giustizia Eco-Sociale,* 14 maggio

Sciurba A., Lo Verde L. (2024), "Agire il diritto" e prendere posizione. Il caso della Clinica legale Migrazioni e diritti dell'Università di Palermo, *Rivista di filosofia del diritto*, n.1, pp.103-114

Teti V. (2025), *Forme e politiche del restare,* in D'Agostino M., Raniolo F. (a cura di), *Futuri urbani. Crisi e nuovi volti delle città*, Milano, Franco Angeli, pp.76-94

Theocharis Y., de Moor J., van Deth, J.W. (2021), Digitally Networked Participation and Lifestyle Politics As New Modes of Political Participation, *Policy & Internet*, 13, n.1, pp.30-53

van Deth J.W. (2014), A Conceptual Map of Political Participation, *Acta Politica*, 49, pp.349-367

Viesti G. (2023), *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza

Viesti G (a cura di) (2016), *Università in declino,* Roma, Donzelli

Ziparo A. (2024), Ospitalità meridiana. Nell'Area dello Stretto, e in tutto il Sud, l'accoglienza dei migranti comporta utilità plurime*, Scienze del Territorio*, 12, n.1, p.107

**Mariafrancesca D'Agostino**
mariafrancesca.dagostino@unical.it
È Docente di Migrazioni e cittadinanza globale e Sociologia politica all'Università della Calabria. I suoi principali interessi di ricerca vertono su argomenti riguardanti la governance delle politiche di asilo e di accoglienza; i fenomeni partecipativi nei processi di rigenerazione territoriale; lo sfruttamento dei migranti in agricoltura e le politiche abitative a loro rivolte; il trattamento delle minoranze rom. Tra le sue pubblicazioni: *Futuri Urbani. Crisi e nuovi volti delle città* (con F. Raniolo), Franco Angeli, 2025; *Paesaggi dell'accoglienza. La governance dei rifugiati vista da Sud*, Pellegrini Editore, 2019.

**Francesco Raniolo**
francesco.raniolo@unical.it
È Docente di Scienza politica e Politica comparata all'Università della Calabria, dove è coordinatore del Dottorato in Politica cultura e sviluppo. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Come la crisi economica cambia la democrazia* (con L. Morlino), il Mulino, 2018; *Disuglianza e Democrazia* (con L. Morlino), Mondadori, 2022; *La partecipazione politica*, il Mulino, 2024.

# La Terza missione delle Università. Sviluppo di ecosistemi di welfare culturale

Roberta Paltrinieri
Alma Mater Studiorum Università di Bologna

L'articolo interpreta la Terza missione come dispositivo di produzione di servizi pubblici collaborativi, attraverso cui l'università agisce come attore territoriale capace di co-progettare e co-erogare servizi ad alto valore sociale insieme a comunità, istituzioni e Terzo settore. Inquadrata nei paradigmi della Civic/Engaged University e degli ecosistemi di welfare locale, la Terza missione viene riletta come infrastruttura relazionale orientata alla generazione di beni pubblici, capacità collettive e innovazione sociale. L'analisi del DAMSLab dell'Università di Bologna e della ricerca PRIN PNRR mostra come pratiche di partecipazione culturale, prossimità e coprogettazione producano servizi culturali, educativi e comunitari in grado di rafforzare coesione sociale, capitale di prossimità e cittadinanza culturale.

**The Third mission of the University: development of cultural welfare ecosystems**

*This article interprets the Third mission as a mechanism for producing collaborative Public services, through which the university acts as a territorial actor capable of co-designing and co-delivering high-social-value services in partnership with communities, institutions, and the third sector. Framed within the paradigms of the Civic/Engaged University and local welfare ecosystems, the Third mission is redefined as a relational infrastructure oriented toward generating social goods, collective capabilities, and social innovation. The analysis of the DAMSLab at the University of Bologna and of the PRIN PNRR research project demonstrates how practices of cultural participation, proximity, and co-design produce cultural, educational, and community services that strengthen social cohesion, proximity-based social capital, and cultural citizenship.*

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-13

**Citazione**
Paltrinieri R. (2026), La Terza missione delle Università. Sviluppo di ecosistemi di welfare culturale, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.182-189

**Parole chiave**
Servizi pubblici
Sviluppo locale
Università

**Keywords**
*Public services*
*Local development*
*University*

## Introduzione

La Terza missione delle Università pubbliche rappresenta oggi una leva strategica per ripensare il ruolo pubblico degli atenei nei territori, andando oltre una visione accessoria o meramente valutativa dell'impegno sociale. Il progressivo spostamento dal trasferimento tecnologico al *Public engagement* (PE) ha aperto la strada a un modello di università civica e impegnata, capace di integrare ricerca, didattica e responsabilità sociale in un'unica missione orientata alla produzione di valore pubblico.

In questa prospettiva, la Terza missione può essere interpretata come dispositivo di produzione di servizi pubblici collaborativi (Manzini e D'Alena 2024), attraverso cui l'università non si limita a offrire prestazioni, ma co-progetta con cittadini, istituzioni e Terzo settore risposte a bisogni collettivi complessi.

A partire da questo quadro teorico, l'articolo analizza il ruolo dell'università come attore civico nei processi ecosistemici di welfare culturale e propone l'esperienza del DAMSLab dell'Università di Bologna come esempio di servizio pubblico collaborativo capace di generare benessere, capitale sociale e cittadinanza culturale.

## 1. La Terza missione delle università: tra nuovi ruoli, la produzione del sapere e beni pubblici

Una ricerca, recentemente pubblicata (Boffo *et al.* 2024), ha permesso di mappare lo stato dell'arte della Terza missione delle Università in Italia, introdotta dalla Riforma Gelmini (legge n. 240/2010) come pilastro istituzionale delle università italiane, affiancando le tradizionali funzioni della didattica e della ricerca. La Terza missione delle Università comprende sia il Trasferimento tecnologico (TT), tra i quali i brevetti e gli spin-off, che le attività di *Public engagement*, definito dall'Anvur nel 2018: "come l'insieme di attività organizzate istituzionalmente dall'Università e le sue strutture senza scopo di lucro con valore educativo, culturale e di sviluppo della società e, soprattutto, rivolte ad un pubblico non accademico".

In particolare, la ricerca del 2024, svolta su un campione di dodici atenei italiani, attraverso lo studio delle buone pratiche di Terza missione e dell'innovazione che essa ha prodotto sui modelli di governance universitaria, ha messo in luce come in Italia, con il passare degli anni dalla riforma del 2010 al 2023, si sia passati da un modello di Terza missione fortemente orientato al trasferimento tecnologico, ad un modello prevalentemente fondato sul *Public engagement*.

Nel rilevare questo mutamento Boffo *et al.* (2024) sostengono che il modello italiano si sta progressivamente adeguando al modello che nella letteratura internazionale viene definito come *Civic university.*

Nello specifico, con il termine *Civic university,* John Goddard, Ellen Hazelkorn, Louise Kempton e Paul Vallance (2016) – grazie a uno studio comparativo[1] dedicato al contributo che le università pubbliche danno alle città in cui vivono e più in generale alla società civile a livello globale così come a livello locale – intendono un'innovativa forma universitaria, nata come risposta alle trasformazioni globali dell'istruzione superiore, divenuta oggi un sistema di massa, internazionalizzato e centrale nei processi di sviluppo economico, sociale e politico. Un'istituzione, secondo gli autori richiamati, che oggi è sottoposta a una duplice tensione: da una parte ad una maggiore spinta alla competitività globale e alla misura delle performance – pensiamo ai ranking, all'eccellenza, all'attrazione dei talenti – e dall'altra parte è richiamata ad una crescente responsabilità sociale, al fine di riconnettersi ai territori e alle comunità locali, contribuendo al bene pubblico e alla coesione sociale. È proprio da questa tensione tra il globale e il locale che nasce la *Civic University*, ovvero un modello di università pubblica radicata nel territorio, capace di integrare le sue funzioni, ricerca, didattica e impegno sociale in un'unica missione, in un approccio olistico di apertura verso la società.

I risultati della ricerca comparativa consentono di definire l'università civica, per Goddard *et al.* (2016), come un attore pubblico sistemico e territoriale, parte integrante dei processi di sviluppo locale, innovazione e cittadinanza, in grado di coniugare eccellenza accademica e responsabilità sociale. Secondo gli autori citati, la definizione di 'Università civica' si declina in sette dimensioni fondamentali: a) senso di scopo pubblico: non solo sapere 'che cosa fa bene', ma 'a cosa serve'; b) impegno verso il mondo esterno: relazioni attive con individui, istituzioni e comunità, a scala locale, nazionale e globale; c) approccio olistico all'engagement: la partecipazione non è delegata a singoli, ma diffusa in tutto l'ateneo; d) forte senso del luogo: l'università come 'laboratorio vivente' e '*anchor institution*' del territorio; e) investimento nell'impatto sociale: incentivi, risorse e riconoscimenti per le attività di coinvolgimento; f) trasparenza e responsabilità pubblica: indicatori e strumenti per rendere conto del valore sociale dell'università; g) innovazione e sperimentazione sociale: uso di metodi collaborativi, social innovation, pratiche trasversali e imprenditorialità civica.

In questo quadro metodologico il metro classico utilizzato per misurare l'impatto di un'università in un dato territorio non è più esclusivamente quello della tripla elica, ovvero le interazioni tra attori istituzionali-università-impresa, concetto affermatosi dalla seconda metà degli anni Novanta (Leydesdorff ed Etzkowitz 1996), ma si viene a definire il modello della 'quadrupla Elica', nel quale si ricomprende anche il protagonismo della società civile (Campbell e Carayannis 2025). Tradotto in altre parole, la 'Università civica' non solo conferisce trasferimento tecnologico al territorio, ma diviene un attore fondamentale per la soluzione di problemi sociali complessi.

Il *Public engagement*, che non esaurisce la Terza missione ma diventa una funzione molto rilevante,

1 La ricerca ha coinvolto le università di Newcastle e UCL nel Regno Unito, di Amsterdam e di Groningen in Olanda, di Aalto a Helsinki e di Tampere in Finlandia, il Trinity College di Dublino e il Dublin Institute of Technology in Irlanda.

opera un'innovazione del ruolo tradizionale dell'università e la trasforma in un'istituzione capace di produrre *Community engagement*. Detto in altre parole, l'università diviene un attore sociale capace di coinvolgere le comunità, non semplicemente valorizzando le proprie conoscenze, ma facilitando processi in campo ambientale, educativo, urbanistico, sociale e culturale. Questo permette di acquisire un ruolo imprescindibile nei processi di miglioramento delle condizioni di vita delle comunità locali. In tal senso l'istituzione universitaria può operare in funzione di un *Community development* (Hart *et al.* 2009), facilitando un dialogo e un'interazione costante: fra cultura e società, tradizione e innovazione, welfare locale e politiche europee della ricerca.

La definizione di *Civic University*, come precedentemente ricordato, colloca l'università tra le *Anchor institution* (Birch *et al.* 2013), con questo termine si intendono le istituzioni non governative del settore pubblico, culturali o altre organizzazioni civiche, che hanno una grande importanza per la vita economica, sociale e culturale nella vita delle città in cui hanno sede.

Allargando il dibattito, possiamo riflettere come le università abbiano innovato le loro funzioni al pari di ciò che è accaduto per altri luoghi e spazi della cultura; si pensi al ruolo delle biblioteche e dei musei – non si può non ricordare la definizione dei musei come "terzo spazio", concetto introdotto da Ray Oldenburg che definisce ambienti, diversi rispetto a quelli della casa (primo spazio) o del lavoro (secondo spazio), dove le persone si incontrano liberamente senza obblighi formali – ai teatri, agli archivi, tutte istituzioni che Klinenberg (2018) definisce infrastrutture sociali che possono aiutare le comunità a combattere le diseguaglianze e le polarizzazioni, accrescendo il senso civico. La sociologia sintetizza questi processi come il *social turn* delle istituzioni culturali (Polyudova 2021).

Questi processi mettono in campo una diversa accezione della conoscenza e della produzione del sapere. La produzione e trasmissione della conoscenza, infatti, è un processo complesso e si attualizza mediante diverse metodologie di apprendimento e fonti eterogenee. Questo implica guardare alla trasmissione dei saperi, che possono derivare da approcci differenti, ovvero da modalità diverse e fonti eterogenee. Da ciò deriverebbero tipologie diverse di "impronta accademica" sui territori di appartenenza delle istituzioni universitarie (Martino 2018). Il pedagogista Farina (2025, 59) scrive: "gli Atenei – la governance, i docenti, gli apparati amministrativi – che adottano un approccio 'solidale' alla costruzione del sapere, in cui la conoscenza è co-costruita e il coinvolgimento degli studenti e delle comunità è centrale, tendono ad impegnarsi maggiormente nella ricerca pubblica e nei progetti di servizio alla comunità. Al contrario, chi sostiene un approccio più oggettivante potrebbe privilegiare un'indagine del sapere orientata alla ricerca puramente accademica, meno incline a interfacciarsi con il tessuto sociale esterno e con le sue istanze". Da questa dimensione della produzione del sapere discende la definizione di università *engaged*, o 'impegnata', una visione di università in cui gli stakeholder esterni diventano parte integrante della comunità di insegnamento e apprendimento. Una università riflessiva capace di generare veri e propri ecosistemi di collaborazione in cui risorse, saperi e competenze vengono condivise, producendo impatto sociale e cambiamento nelle comunità territoriali e nella società più in generale con cui operano.

## 2. L'università impegnata come attore degli ecosistemi di welfare locale

L'accezione di 'università impegnata' ci permette di ripensare alle università non più come luoghi esclusivamente dediti alla diffusione di competenze necessarie per l'accesso al lavoro, ma in una logica di tipo generativo e trasformativo[2] (Cocco *et al.* 2025), come a istituzioni capaci di mettere in campo metodologie partecipative al fine di favorire il contatto tra studiosi e studenti in gruppi e ambienti vitali, per creare certamente futuri professionisti, ma in uno spazio pubblico aperto in cui non si perda il tema del sapere critico e della consapevolezza, perché il fine ultimo di questi percorsi è la cittadinanza culturale. Questa innovativa forma di 'università impegnata' ha, dunque, come obiettivo quello di attivare reti territoriali, coinvolgere e collaborare con volontariato e Terzo settore, ma soprattutto sviluppare competenze civiche e partecipative.

Da questo punto di vista l'attività del *Public engagement* permette di ripensare al ruolo chiave

2 Nel testo di Cocco *et al.* (2025), per funzione trasformativa si intende una tensione intenzionale verso un cambiamento reale, profondo e duraturo a livello individuale, istituzionale e sistemico per promuovere processi di emancipazione sociale. Per funzione generativa, invece, si può intendere la capacità di mettere in discussione i presupposti dominanti della vita sociale e di offrire nuove alternative ai modelli di comportamento contemporanei. La generatività si fonda su un quadro di collaborazione con altri attori sociali, la cui evoluzione non è lineare. Gli ecosistemi generativi sono capaci di originare nuove strutture e comportamenti attraverso interazioni e adattamenti, portando all'emergere di configurazioni spesso inaspettate e non interamente anticipabili.

che l'università può avere nei processi di welfare. Ci si riferisce alla logica del "secondo welfare" (Maino 2023), ovvero in un quadro concettuale in cui attori privati, il Terzo settore e la società civile affiancano il settore pubblico, in particolare a livello locale, per sviluppare soluzioni innovative e sostenibili: i tratti distintivi sono tre: la collaborazione tra una pluralità di attori, il tentativo di generare benessere tramite l'innovazione e la promozione dell'empowerment dei beneficiari attraverso la partecipazione.

Il welfare è pertanto qui inteso non tanto nella sua forma assistenziale, ma come un'infrastruttura relazionale al cui interno l'università può partecipare attivamente: il lavoro accademico infatti, riletto nell'ottica dell'università impegnata, è un bene pubblico che promuove pratiche capaci di migliorare il benessere della collettività e di contribuire alla cura dei legami sociali e alla riattivazione di processi di cittadinanza attiva.

Da questo punto di vista, il modello dell'università civica comporta non solo il cambiamento profondo del modello di governance e cultura organizzativa dell'università (Capano *et al.* 2017), ma soprattutto ricompone la frammentazione delle politiche pubbliche, frammentazione che separa l'università dagli altri attori delle città e dei territori in cui opera, e supera la visione 'silos' che tratta insegnamento, ricerca e Terza missione come ambiti separati.

Come osservano Tuorto e Tarsia (2020, 13), rileggendo i processi di Terza missione nell'ottica del paradigma delle *Social emancipatory science,* "Fare TM dal basso ha consentito a una parte del mondo universitario di uscire, anche se solo transitoriamente, dai limiti di un contesto lavorativo e relazionale chiuso su sé stesso, avulso dalla società reale o genericamente empatico con i più deboli". Da questo punto di vista la cultura, la conoscenza, il sapere diventano ambienti abilitanti che producono processi di creazione di valore sociale attraverso la prossimità, la partecipazione e soprattutto la co-progettazione.

Se consideriamo che la partecipazione agli ecosistemi di welfare siano per l'università impegnata, non un output, ma una finalità politica e sociale dell'università pubblica, possiamo reinterpretare a buon diritto la Terza missione secondo la prospettiva aperta da Ezio Manzini e Michele D'Alena (2024) sui servizi pubblici collaborativi.

Proporre i servizi pubblici collaborativi significa dibattere sul ruolo del Pubblico, pervenendo così a una nuova accezione della dimensione dell'azione pubblica, frutto dei percorsi di innovazione sociale e culturale che hanno attraversato negli ultimi venti anni la realtà italiana, in contrapposizione alla visione neoliberista dominante.

Scrivono Manzini e D'Alena (2024, 22): "i servizi pubblici collaborativi, nel loro insieme, concorrono a produrre una nuova e necessaria idea di Pubblico che non si basa sul pensare che ci sono dei cittadini utenti con dei bisogni a cui il Pubblico deve dare una risposta, ma che considera i cittadini come persone dotate di capacità, con cui il Pubblico deve collaborare", a partire, ovviamente, dall'articolo 118 della nostra Costituzione che postula il principio di sussidiarietà orizzontale, al fine di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, nelle attività di interesse generale.

Se è vero che l'attivazione del cittadino è promossa dalle politiche neoliberali, come afferma Ota de Leonardis (2011), la sussidiarietà può tradursi in un *New public management* basato sulla privatizzazione dei servizi e sulla conseguente esternalizzazione di questi, dall'altro, con il paradigma della collaborazione a cui si rifà la proposta di Manzini e D'Alena si può prefigurare un "modo diverso di formazione della sfera pubblica" che riconosce alle "forze sociali minoritarie con autonoma iniziativa" la possibilità "di realizzare interessi generali" e di "incalzare e addirittura trascinare le politiche pubbliche" (Cotturri 2013, 42). Questa prospettiva civico-politica declina la sussidiarietà come un "assolvimento congiunto delle responsabilità" (Arena 2006, 68) in cui i cittadini non sono al 'servizio di', ma 'cives' che svolgono "un'opera in favore di altri o dell'interesse generale" (*ibidem*, 111).

Con la proposta dei servizi pubblici collaborativi si implementa il paradigma collaborativo che introduce un nuovo diritto fondamentale nell'esplicitarsi della cittadinanza: il diritto alla collaborazione, il diritto di immaginare e realizzare progetti condivisi, rispetto al quale la dimensione individuale si coniuga con quella collettiva, a partire da buone pratiche di innovazione sociale e dalle nuove culture, fondate sul principio di prossimità e di cura, come evidenziano i lavori di Martha C. Nussbaum (2013) e Chatzidakis *et al.* (2021).

Nell'ottica del pubblico collaborativo, della partecipazione collaborativa e dell'idea dei servizi pubblici collaborativi, si dà forma esperienziale al *social turn*, prima richiamato; gli spazi pubblici come le biblioteche, i teatri, le scuole, i musei, da 'patrimonio di cultura e documenti', possono assumere il ruolo di 'spazi abilitanti' per favorire la collaborazione di gruppi e persone, il cui fine ultimo è l'abilitazione di comunità, misurata dal capitale sociale prodotto sia da un punto di vista quantitativo che soprattutto qualitativo, in risposta alla latenza che i processi di individualizzazione societaria – uno per tutti la crisi della partecipazione politica tradizionale (Boccia Artieri 2025) – creano.

Rileggere le istituzioni pubbliche in un'ottica di facilitazione permette l'attivazione di processi

collaborativi, quindi collettivi, che tendono al processo di *commoning,* o creazione di bene comune (Ostrom 2015), nel quale si elide la tensione tra pubblico e privato, e nella quale la partecipazione attiva dei cittadini sviluppa percorsi di empowerment e agency (Appadurai 2000), di rafforzamento sociale, permettendo in tal senso di ricollocare pratiche che nascono dal basso, spesso non inserite in una pianificazione organica, che sfidano la Pubblica amministrazione, a cui sta il compito di calarle in un progetto complessivo di città che ne riconosca la funzione di utilità comune.

Obiettivo dei servizi pubblici collaborativi è, infatti, quello di dare vita a infrastrutture sociali. Con questo termine si intende l'insieme degli asset funzionali all'erogazione di beni e servizi destinati alla soddisfazione dei bisogni essenziali della collettività nell'ambito dell'istruzione, della salute, dell'abitare, della sicurezza e della giustizia. Se li caliamo nel paradigma collaborativo i servizi pubblici collaborativi, connettendosi tra di essi, costituiscono infrastrutture nelle quali fondamentale è la dimensione della proattività riconosciuta ai cittadini che, nell'essere attivi e collaborativi, hanno un ruolo fondamentale di tessitura e ritessitura dal basso del legame sociale.

I servizi pubblici collaborativi muovono fondamentalmente dall'innovazione sociale e culturale. Secondo Manzini e D'Alena (2024), infatti, i servizi pubblici collaborativi non servono esclusivamente alla risoluzione di problemi a livello locale, soprattutto essi promuovono innovazione sociale e culturale, perché nella loro natura sono veri e propri laboratori culturali, capaci di generare nuovi modi di vedere il mondo. Da questo punto di vista i servizi pubblici collaborativi possono incidere significativamente sulle disuguaglianze sociali. Se, infatti, la cultura è luogo di sviluppo di capacitazioni culturali, queste tuttavia non sono equamente distribuite: incidono infatti sulla loro disseminazione le disuguaglianze in termini di risorse materiali, cognitive, sociali, le quali a loro volta incidono sulla capacità di 'navigare' tra un complesso insieme di norme, a partire dalle quali poter appunto riappropriarsi di un modo di rappresentarsi il futuro.

## 3. L'esperienza di Public engagement del Dipartimento delle Arti dell'Università di Bologna: il DAMSLab come attivatore dell'ecosistema di welfare culturale

Per esemplificare come la Terza missione della università pubblica possa rientrare nelle processualità descritte dai servizi pubblici collaborativi, si utilizzerà l'esempio del DAMSLab del Dipartimento delle Arti dell'Università di Bologna.

L'Università di Bologna dal 2021 ha fortemente sostenuto e favorito la Terza missione che ha definito come attività di *Public engagement* e valorizzazione delle conoscenze, in linea con la ricerca di Boffo *et. al* del 2024 precedentemente citata e da cui prende avvio questo articolo. In particolare, il *Public engagement* del Dipartimento delle Arti si colloca all'interno del progetto DAMSLab, nato nel 2018 e gemmato dall'esperienza ventennale dei Laboratori delle Arti offerti dal corso di laurea in Discipline Arte musica e spettacolo (DAMS). Nella vocazione del *Public engagement,* il DAMSLab[3] è un laboratorio di valorizzazione culturale urbana, attivato e gestito dal Dipartimento delle Arti dell'Università di Bologna, che si propone di promuovere progetti e favorire sinergie che identifichino nella produzione e partecipazione culturale e artistica un fattore chiave di crescita territoriale e un asse rilevante della cittadinanza contemporanea e futura.

Il DAMSLab si configura, dunque, come uno spazio fisico e progettuale, vera e propria infrastruttura relazionale che, come le biblioteche o altri spazi pubblici, gratuitamente, grazie a diverse fonti di finanziamento pubblico, valorizza le conoscenze che le sono proprie, derivanti dalla didattica e dalla ricerca sui linguaggi artistici. Ciò avviene attraverso la collaborazione con le realtà culturali del territorio, sia con le grandi istituzioni culturali della città, come per esempio la Cineteca, il Museo MAMbo o l'ERT Emilia-Romagna Teatro, sia con realtà organizzate, come le associazioni culturali, e non organizzate, cioè le singole compagnie e gli artisti, nonché con la Pubblica amministrazione, con lo scopo di promuovere creatività nello spazio urbano e benessere individuale e collettivo[4].

3 Nel panorama italiano, fondamentale in questa prospettiva appare anche l'esperienza di Spazio BAC - Barolo Arti con le Comunità, che ha sede nel Distretto sociale Barolo ed è gestito da Social Community Theatre Centre | Corep. Lo spazio BAC collabora con Dipartimento di Studi umanistici dell'Università di Torino e Associazione culturale Teatro popolare europeo e ha come partner Filieradarte e CCW - Cultural welfare center. Distretto sociale Barolo nasce per far incontrare cultura, benessere e inclusione sociale nel quartiere Aurora, un quartiere protagonista di un importante progetto di rigenerazione urbana e innovazione sociale, che coinvolge abitanti, operatori sociali e artisti (Pontremoli *et al.* 2024). Si tratta di un centro culturale di prossimità, il primo nel nostro Paese, dedicato esplicitamente al welfare culturale in Italia, offre attività e spazi di partecipazione gratuita per la comunità sui temi della salute, la coesione sociale e la formazione; lo scopo di BAC è quello di integrare le risposte dei servizi pubblici e del Terzo settore ai bisogni del quartiere, promuovendo la partecipazione attiva dei cittadini e la valorizzazione del territorio.

4 Solo nel 2025 le attività di Terza missione del DAMSLab hanno registrato 247 eventi, 19.552 presenze negli spazi, 50 collaborazioni, oramai strutturate negli anni, con enti e soggetti del territorio.

Il metodo di intervento nella realtà urbana è quello della co-progettazione. Ricollocato nella Manifattura delle Arti, distretto culturale della Città di Bologna, è un centro culturale di prossimità, aperto alla cittadinanza, teso a favorire la intergenerazionalità e la interculturalità che, nel tempo, ha assunto, tra gli altri, il ruolo di facilitatore di processi di produzione culturale che muovono dal basso, come gli artisti del territorio e gli stessi studenti del Dipartimento e ha promosso una riflessività crescente sul rapporto tra arte e benessere, arte e cura, arte e sostenibilità ambientale, sociale e culturale.

In sintesi, il progetto di Terza missione del DAMSLab risponde a quelle peculiarità che connotano i servizi pubblici collaborativi, offre prestazioni che rispondono a specifiche domande, in primis il diritto allo studio degli studenti universitari (attività verticale), e opera come una sorta di piattaforma capace di abilitare molteplici attività collaborative (attività orizzontale). L'intreccio tra questi due modi di funzionare è, dunque, ciò che fa la differenza rispetto ai servizi pubblici a cui generalmente si fa riferimento.

In virtù di questa attività di Terza missione, il Dipartimento delle Arti, attraverso il progetto DAMSLab, dal 2018 ha potuto sviluppare una propria proattività nell'ambito del welfare culturale della città di Bologna, nuova frontiera delle policy dell'amministrazione pubblica cittadina che si muovono in un territorio ibrido tra il sociale, il culturale e il sanitario.

Dalla definizione proposta dalla Treccani, il welfare culturale: "indica un nuovo modello integrato di promozione del benessere e della salute e degli individui e delle comunità, attraverso pratiche fondate sulle arti visive, performative e sul patrimonio culturale" (Cicerchia *et al.* 2020). Il welfare culturale si fonda sul riconoscimento, sancito anche dall'OMS, Organizzazione mondiale della sanità, che nel 2019 ha pubblicato un report dal titolo *What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being? A scoping review* (Fancourt e Finn 2019), il quale ha data avvio ad un dibattito proficuo sulla relazione tra arte e salute. Nel più ampio cappello del welfare culturale, rientrano le buone pratiche che permettono di promuovere l'empowerment e il benessere soggettivo e il capitale sociale individuale, di contrastare le diseguaglianze di salute, di accompagnare l'invecchiamento attivo, ma anche, al contempo, favorire coesione sociale e contrastare le disuguaglianze.

Pur tuttavia, come dimostra una ricerca PRIN 2022, PNRR *Cultural welfare ecosystems for wellbeing: mapping semantics and practices, co-designing tools and raising awareness,* conclusa nel novembre 2025[5], il welfare culturale non è semplicemente un modello di intervento integrato che vede nella cultura uno strumento per la cura, in ambito sanitario.

Il welfare culturale rientra a tutti gli effetti nel 'secondo welfare' prima richiamato, perché pone la cultura al centro di processualità che riguardano, tra gli altri, i percorsi di community building e di empowerment. In particolare, parlare di ecosistemi di welfare culturale significa operativizzare un modello sistemico di analisi delle pratiche di welfare culturale nei territori al fine di supportare le policy. Se trasliamo nel sociale la definizione che troviamo sulla Treccani, riferita agli ecosistemi naturali, possiamo affermare che: "Ecosistema è un metafora per analizzare le intersezioni tra attori, organizzazioni e istituzioni che interagiscono in un territorio, generando scambi di risorse materiali e simboliche e producendo equilibrio o innovazione nel tempo".

Parlare, dunque, di ecosistemi di welfare culturale significa, essenzialmente, parlare di modelli di governance generativi e trasformativi. Nell'osservare la catena di produzione del valore sociale che realizza il welfare culturale, gli ecosistemi appaiono, infatti, come un insieme di attori diversi che collaborano per obiettivi comuni, preservando le proprie specificità. La loro finalità è la messa a sistema di buone pratiche territoriali in policy atte a riconoscere il ruolo della cultura come leva di sviluppo delle comunità[6]. Tali policy si traducono in politiche sensibili ai luoghi (place-based), ovvero non standardizzate, con l'obiettivo di creare 'community building', inteso come processo sistemico di capacitazione reciproca tra tutti gli attori coinvolti nel processo.

In conclusione, si ritiene che l'esempio del Public Engagement del DAMSLab dimostri, dunque, come le Università pubbliche Impegnate siano in grado di creare servizi pubblici collaborativi, in quanto esse possono essere attori significativi di quelli che si definiscono veri e propri ecosistemi di welfare locale.

Così osservate, le università – così come gli altri luoghi pubblici della cultura – diventano delle vere e proprie "agenzie di trasformazione socioculturale per le comunità locali" (Maino 2023) e, soprattutto, esse assurgono a interlocutrici privilegiate per la costruzione di politiche pubbliche che siano in grado di sedimentare e strutturare in policy le innumerevoli pratiche che si sperimentano nelle

5 La ricerca PRIN 2022 PNRR è stata realizzata dall'Università di Bologna in partnership con l'Università di Urbino.

6 Si veda, ad esempio, l'esperienza https://www.vita.it/idee/larte-cura-e-trasforma-la-cura/.

comunità e che rischierebbero di non produrre impatti.

## Per concludere

La tesi sostenuta nell'articolo è che il *Public engagement* delle Università possa oggi essere interpretato come dispositivo di produzione di servizi pubblici collaborativi, attraverso cui l'università diventa parte degli ecosistemi di welfare locale. Seppure Perulli *et al.* (2018) abbiano giustamente sottolineato quanto la Terza missione sia un processo di innovazione del ruolo degli atenei Italiani, segnato da disparità, difficoltà di governance e scarsa integrazione strutturale, troppo spesso sviluppata per sensibilità personali e opportunità date dal territorio, tutta la riflessione qui condotta rende evidente che la Terza missione non può più essere considerata un ambito accessorio dell'azione universitaria, né un contenitore amministrativo di attività eterogenee. Essa rappresenta oggi una leva politica strategica per riorientare l'università verso il proprio mandato pubblico, ridefinendo il suo ruolo nei territori e la sua responsabilità nella produzione di valore sociale.

Utilizzare la concettualizzazione dei servizi pubblici collaborativi ha permesso di pensare che l'università non è soltanto un produttore di conoscenza, ma un attore istituzionale che contribuisce alla costruzione di infrastrutture sociali capaci di contrastare disuguaglianze, rafforzare legami comunitari e sostenere processi di innovazione democratica. Questo implica superare una visione neoliberale della Terza missione come semplice valorizzazione economica della ricerca e riconoscerla come uno strumento di policy orientato alla cura dei territori, alla tutela dei beni comuni e alla promozione della cittadinanza culturale.

L'esperienza del DAMSLab dimostra che, quando l'università co-progetta servizi con comunità, Terzo settore e istituzioni locali, essa diviene un attivatore di ecosistemi collaborativi di welfare culturale in grado di generare capitale sociale, nuove modalità di costruzione del sapere e generare benessere e coesione. Tali risultati dovrebbero orientare le scelte politiche di governance universitaria verso modelli organizzativi meno frammentati, più aperti alla partecipazione e capaci di valorizzare il lavoro relazionale e di prossimità svolto nei territori.

È indubbio che questa esperienza si colloca in un luogo, la Città di Bologna, che si caratterizza per un'alta densità associativa, una forte tradizione di cooperazione pubblico-privato-Terzo settore, ricchezza di capitale civico e partecipativo, con una lunga storia di politiche culturali urbane, con a monte un ecosistema di partecipazione preesistente, tutti elementi che rendono difficile la replicabilità.

Pur tuttavia, sostenere la Terza missione significa comunque investire in un'idea di università come attore civico, promotore di diritti di collaborazione, abilitazione comunitaria e inclusione culturale. Le politiche pubbliche dovrebbero riconoscere e finanziare stabilmente questi ruoli, integrandoli nei sistemi di valutazione, nei piani strategici e nei meccanismi di rendicontazione sociale.

In un tempo segnato da crisi sociali e disuguaglianze crescenti, la Terza missione offre all'università l'occasione politica per riaffermare la propria funzione pubblica, contribuendo alla costruzione di territori più coesi.

## Bibliografia


Appadurai A. (2000), *Modernità in polvere*, Milano, Meltemi

Arena G. (2006), *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza

Birch E., Perry D.C., Taylor H.L. Jr. (2013), Universities as Anchor Institutions, *Journal of Higher Education Outreach and Engagement*, 17, n.3, pp.7-14

Boccia Artieri G. (2025), *Sfiduciati. Democrazia e disordine comunicativo nella società esposta*, Milano, Feltrinelli

Boffo S., Moscati R., Rostan M. (2024), *La Terza missione nell'università italiana. Politiche e attività in dodici Atenei*, Roma, Guerini Associati

Campbell D.F.J., Carayannis E.G. (2025), *Self-Different Fractals and Innovation. Academic Firm and the Entrepreneurial University in Epistemic Governance*, Boca Raton, CRC Press

Capano G., Regini M., Turri T. (2017), *Salvare l'università italiana. Oltre i miti e i tabù*, Bologna, il Mulino

Cicerchia A., Rossi-Ghiglione A., Seia C. (2020), Welfare culturale, *Atlante Treccani della Cultura*, https://www.treccani.it/magazine/atlante/cultura/Welfare.html (consultato il 20/01/2026)

Chatzidakis A., Hakim J., Litter J., Rottenberg C., Segal L. (The Care Collective) (2021), *Manifesto della cura. Per una politica dell'interdipendenza*, Roma, Edizioni Alegre

Cocco M., Ghibellini V., Vargiu A. (2025), *La missione trasformativa e generativa dell'Università. Operare con le comunità per il cambiamento*, Milano, Franco Angeli

Cotturri G. (2013), *La forza riformatrice della cittadinanza attiva*, Roma, Carocci

de Leonardis O. (2011), Istituzioni, critica, e critica della sociologia, *Rassegna Italiana di Sociologia*, n.3, pp.461-467

Fancourt D., Finn S. (2019), *What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being? A scoping review*, Copenhagen, World Health Organization - Regional Office for Europe

Farina T. (2025), La Terza missione universitaria fra innovazione, tradizione e impegno sociale, *Pedagogia oggi*, 23, n.1, pp.57-63

Goddard J., Hazelkorn E., Kempton L., Vallance P. (2016), *The Civic University: The Policy and Leadership Challenges*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing

Hart A., Northmore S., Gerhardt C. (eds.) (2009), *Briefing Paper: Auditing, Benchmarking and Evaluating Public engagement*, Bristol, National Co-ordinating Centre for Public engagement, University of Bristol

Klinenberg E. (2018), *Palace for the People*, New York, Crown

Leydesdorff L., Etzkowitz H. (1996), Emergence of a Triple Helix of university-industry-government relations, *Science and Public Policy*, 23, n.5, pp.279-286

Maino F. (2023), Secondo welfare e cultura: innovazione e comunità per generare benessere, *Economia della cultura*, XXXIII, pp.53-60

Manzini E., D'Alena M. (2024), *Fare assieme. Una nuova generazione di servizi pubblici collaborativi*, Milano, Egea

Martino V. (2018), Terza missione e cultura delle università. Note per una sociologia del patrimonio accademico, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n.1, pp.1-27

Nussbaum M. C. (2013), *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Bologna, il Mulino

Ostrom E. (2015), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press

Perulli A., Ramella F., Rostan M., Semenza R. (2018), *La Terza missione degli accademici italiani*, Bologna, il Mulino

Polyudova E. (ed.) (2021), *Art Museum in Modern Society*, Cambridge, Cambridge University Press

Pontremoli A., Ghiglione A., Alonzo G. (2024), *Teatro, Comunità e Innovazione*, Milano, Franco Angeli

Tuorto D., Tarsia T. (2020), La Terza missione e le sue potenzialità come pratica trasformativa, in Massari M., Pellegrino V. (a cura di), *Emancipatory Social Science. Le questioni, il dibattito, le pratiche*, Nocera Inferiore (SA), Orthotes, pp.181-191

**Roberta Paltrinieri**
roberta.paltrinieri@unibo.it
È Professoressa Ordinaria di Sociologia dei processi culturali e comunicativi presso l'Alma Mater Studiorum Università di Bologna. È Vicedirettrice del Dipartimento delle Arti dell'Università di Bologna. È coordinatrice della commissione Terza missione del Dipartimento delle Arti.

# Scuola Inclusiva e Scuola Civica

## La governance partecipata come innovazione istituzionale

Eliana Augusti
Università del Salento

Questo contributo presenta *Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica* come due dispositivi di governance partecipata nati presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università del Salento (Unità di ricerca IntegroLAB) e sperimentati in Puglia con orizzonte nazionale. La partecipazione è intesa non come rito, ma come protocollo fondato su *accountability* e valutazione; l'inclusione non come progetto ma come politica pubblica costruita nei luoghi della formazione. Il saggio intreccia la teoria della governance collaborativa e dello 'stato interattivo' con una genealogia del diritto come istituzione vivente, traducendole in pratiche di ricerca-azione: l'USSI come regia tecnico-relazionale e Scuola Civica come 'accademia urbana' di cittadinanza.

**The Inclusive School and the Civic School. Participatory governance as institutional innovation**

*This paper presents Scuola Inclusiva and Scuola Civica as complementary participatory governance models developed at the Department of Legal Sciences, University of Salento (IntegroLAB Research Unity), and tested in Puglia with national relevance. Participation is seen not as ritual but as a protocol based on accountability and evaluation; inclusion not as a project but as a public policy built within educational spaces. The paper links collaborative governance and the 'interactive state' to a living law tradition, translating them into research-action practices through USSI and the Scuola Civica.*

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-14

**Citazione**
Augusti E. (2026), Scuola Inclusiva e Scuola Civica. La governance partecipata come innovazione istituzionale, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.190-198

**Parole chiave**
Cittadinanza attiva
Inclusione scolastica
Sistemi di governance

**Keywords**
*Active citizenship*
*Inclusive education*
*Governance frameworks*

### Premessa: conoscenza, istituzioni, cittadinanza

Nelle fasi storiche di forte trasformazione la conoscenza smette di essere un bene privato e diventa infrastruttura civile: condizione di cittadinanza, risorsa di governo, grammatura di fiducia. In Italia, scuola e università sono i luoghi in cui questa infrastruttura si costruisce quotidianamente. Ma la crescita dell'eterogeneità linguistica e culturale delle classi, l'emersione di nuove disuguaglianze educative e territoriali e, al tempo stesso, il riverbero delle crisi economiche, ambientali e geopolitiche hanno reso evidente l'insufficienza dei modelli meramente trasmissivi e l'urgenza di architetture istituzionali capaci di apprendere mentre agiscono.

Le due esperienze qui discusse, *Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica*, nascono proprio da questa urgenza e la trasformano in protocollo operativo su base locale. L'idea guida è semplice e insieme esigente: la partecipazione è una tecnologia decisionale, non un cerimoniale; l'inclusione è una politica scolastica, non un atto generoso. Ne deriva una governance "a più voci" (Akkerman *et al.* 2004; Ansell e Gash 2008), in cui decisione e implementazione scaturiscono dall'interazione strutturata tra attori differenti,

con ruoli chiari, metriche di esito e possibilità di adattamento continuo (Sorrentino *et al.* 2018; Innes e Booher 2003). A questa base analitica si affianca una genealogia del diritto come istituzione vivente che suggerisce un principio operativo: le soluzioni durevoli nascono quando il diritto si lascia istruire dai contesti, e le istituzioni presidiano gli interstizi dove si formano pratiche e significati. In questo orizzonte, l'Università del Salento non 'porta' solo contenuti: progetta ambienti abilitanti, forma professionisti della governance, misura gli impatti e restituisce pubblicamente, assumendo fino in fondo la propria funzione di servizio di interesse generale.

## 1. IntegroLAB: ricerca-azione come metodo, governance come esito

IntegroLAB, unità di ricerca del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università del Salento dedicata dal 2018 alla declinazione in chiave multidisciplinare del tema del diritto plurale dell'integrazione, si configura come una vera e propria officina di *policy design*, in cui la ricerca accademica si intreccia con l'innovazione istituzionale e sociale. La sua forza risiede nella capacità di connettere in modo organico le analisi *giuridica* e *storico-giuridica* con gli strumenti e i metodi delle *scienze sociali*, traducendo concetti e categorie normative in pratiche operative verificabili sul campo. Non si tratta di una semplice contaminazione disciplinare, ma di un modello epistemologico che riconosce la complessità dei problemi pubblici e sceglie di affrontarla con approcci integrati, capaci di leggere il diritto come fenomeno sociale complesso e la società come spazio di produzione giuridica.

Il percorso maturato negli ultimi anni, attraverso progetti CUIS, FAMI, FIR, PRIN e PRIN PNRR dedicati a temi quali il caporalato, le architetture sociali e i processi di inclusione, ha permesso di sedimentare un metodo di lavoro innovativo, fondato su tre principi che si intrecciano in modo dinamico. Il primo è quello di un'interdisciplinarità effettiva, non solo dichiarata: le categorie giuridiche dialogano sin dall'impostazione del problema con i dati empirici, gli strumenti di analisi quantitativa e qualitativa e le prospettive sociologiche e pedagogiche, in un processo di continua traduzione reciproca. Il secondo è quello della ricerca-azione con valutazione, in cui ogni intervento è concepito come un ciclo breve di apprendimento istituzionale (diagnosi, co-progettazione, implementazione, misurazione, feedback) che consente di affinare progressivamente gli strumenti e restituire risultati in forma di conoscenza utilizzabile dalle istituzioni. Il terzo principio è quello della Terza missione integrata, intesa non come momento terminale o comunicativo, ma come parte costitutiva della ricerca: il *Public engagement* non è 'a valle' delle attività, ma 'nel mezzo', costruito come processo di partecipazione, restituzione pubblica e produzione di materiali e protocolli riusabili dalle amministrazioni e dagli attori sociali.

Questo approccio ha dato origine a due linee di lavoro convergenti, che rappresentano due declinazioni di una medesima visione: *Scuola Civica* e *Scuola Inclusiva*. La prima, avviata nel 2018, è una scuola itinerante di consapevolezza civica aperta alla cittadinanza, che promuove cultura costituzionale, etica pubblica e pratiche di legalità nei territori. La seconda, nata nell'a.a. 2024-2025, innesta quella stessa attitudine dentro il contesto-scuola, riconoscendolo come un vero "laboratorio sociale" (Hakuzwimana 2024; Argentin 2022) dove l'inclusione non è un tema, ma una forma di governance. Entrambe condividono una stessa matrice: l'idea che la conoscenza sia una risorsa pubblica, che la partecipazione possa essere disegnata e gestita con metodo, e che l'università debba esercitare la propria funzione civile non solo formando professionisti, ma costruendo dispositivi di fiducia e cooperazione tra istituzioni e cittadini.

## 2. Scuola Inclusiva: la regia USSI e la politica scolastica dell'inclusione

La sperimentazione *Scuola Inclusiva* è stata realizzata, con il supporto dell'Assessorato regionale pugliese all'Istruzione, formazione e lavoro, presso l'Istituto comprensivo 'Piero Angela' di Porto Cesareo (Lecce), sotto la guida lungimirante del suo Dirigente scolastico che ha scelto di interpretare la sfida dell'inclusione non come mero adempimento normativo, ma come leva di innovazione organizzativa e istituzionale. In questo quadro, l'istituzione dell'Ufficio sperimentale scuola inclusiva (USSI) ha rappresentato l'elemento qualificante e distintivo dell'intervento. L'USSI è stato concepito non come uno sportello informativo o un servizio aggiuntivo, ma come un dispositivo interno di governance dell'inclusione, capace di strutturare, coordinare e rendere sistemici processi che, nella prassi ordinaria, risultano spesso frammentati, emergenziali o affidati a singole responsabilità informali. L'USSI è stato affidato a una professionista formata nell'ambito del corso di laurea magistrale in 'Governance euromediterranea delle politiche migratorie' (LM-90) dell'Università del Salento, assicurando così una competenza specifica nell'analisi delle politiche pubbliche, nella gestione dei processi complessi e nella mediazione istituzionale e interculturale. Tale scelta ha consentito di collocare l'inclusione scolastica all'interno di una visione di sistema, coerente con i principi di buon andamento, efficacia ed equità dell'azione pubblica.

Dal punto di vista funzionale, l'USSI ha operato come regia tecnico-relazionale, integrando stabilmente in un unico flusso operativo le dimensioni organizzativa, pedagogica e istituzionale della scuola. In particolare, le sue funzioni hanno riguardato l'intera filiera della gestione dell'inclusione: a) rilevazione sistematica dei fabbisogni, condotta a livello di classe e di plesso, finalizzata a trasformare bisogni individuali e frammentari in dati aggregabili, utili a orientare la programmazione didattica e organizzativa; b) coordinamento operativo e calendarizzazione degli interventi, attraverso l'allineamento tra orari, docenti, spazi scolastici e partner esterni (ETS, servizi territoriali, università), con l'obiettivo di ottimizzare le risorse disponibili, potenziare l'efficacia delle azioni ed evitare sovrapposizioni o dispersioni; c) mediazione scuola-famiglia, con particolare attenzione alle famiglie con background migratorio, curando gli aspetti linguistici, culturali e documentali e restituendo alle famiglie un ruolo attivo e consapevole nel percorso educativo dei figli; d) monitoraggio continuo delle attività, mediante indicatori di processo ed esito, che ha consentito una costante ricalibratura degli interventi e una vera e propria re-ingegnerizzazione dei processi, in un'ottica di apprendimento istituzionale permanente.

Ciò che distingue questo modello da approcci episodici o meramente progettuali non è la quantità delle iniziative attivate, ma la qualità del ciclo di policy adottato. La sperimentazione ha infatti operato secondo un processo circolare e riflessivo, coerente con i più avanzati modelli di *policy design*, che prende avvio dalla diagnosi strutturata dei fabbisogni, prosegue con la co-progettazione degli interventi, si concretizza nella fase attuativa, viene sottoposto a valutazione degli esiti e rientra infine nel sistema attraverso meccanismi di feedback, apprendimento organizzativo e progressiva standardizzazione delle pratiche (Howlett *et al.* 2020). Vale evidenziare come la connessione tra ricerca accademica e politiche pubbliche non si è limitata a un apporto consulenziale ex post, ma ha informato l'intero processo decisionale e operativo. I quadri teorici e metodologici elaborati in seno all'Unità di ricerca IntegroLAB hanno funzionato come infrastruttura cognitiva dell'intervento, orientando sia le scelte organizzative sia la costruzione degli strumenti operativi, in un dialogo continuo tra produzione di conoscenza e azione istituzionale. La rete degli enti del Terzo settore coinvolti ha assunto, in questo quadro, un ruolo sostanziale e non meramente accessorio. Lontana dall'essere una cornice decorativa o una semplice platea di portatori di interesse, la rete ha operato come spazio di co-protagonismo pubblico, nel quale ciascun soggetto ha contribuito in modo complementare alla copertura di specifiche funzioni: dall'alfabetizzazione linguistica rivolta a studenti e famiglie ai laboratori interculturali e di cittadinanza, dalla musica e le arti come linguaggi inclusivi all'orientamento sociale e alla mappatura dei servizi territoriali, fino alla formazione giuridica su diritti e doveri, alle attività di *public history* e ai momenti di restituzione culturale alla comunità. Tale assetto ha consentito di superare logiche consultive o partecipative di facciata, traducendo la partecipazione in un dispositivo operativo per l'azione, secondo l'accezione di *"doing participation"* proposta da Sorrentino *et al.* (2018). La co-produzione non è stata dunque un principio dichiarato, ma un meccanismo funzionale capace di generare strumenti condivisi, ridurre i tempi di latenza nelle risposte istituzionali, allineare aspettative tra attori diversi e, soprattutto, accrescere la capacità pubblica complessiva del sistema scolastico-territoriale.

I risultati del primo ciclo di sperimentazione sono tangibili anche sul piano quantitativo: oltre 130 ore di attività, più di 200 studenti coinvolti, 60 famiglie accompagnate attraverso percorsi strutturati di mediazione e supporto. Tuttavia, tali dati rappresentano solo una soglia minima di lettura dell'impatto generato. Il valore aggiunto più rilevante si è infatti manifestato in trasformazioni qualitative che incidono direttamente sulla sostenibilità delle politiche educative e inclusive: la fiducia, intesa come maggiore stabilità nell'ingaggio di docenti, famiglie e partner, e come rafforzamento della legittimazione dell'istituzione scolastica; la prossimità, che ha ridotto le asimmetrie informative, abbreviato i tempi di risposta e reso più accessibili i processi decisionali; il clima d'aula e di istituto, caratterizzato da una riduzione dei conflitti, da una maggiore partecipazione attiva degli studenti e da una più diffusa consapevolezza dei diritti e dei doveri.

In questa chiave, la sperimentazione *Scuola Inclusiva* e l'istituzione dell'USSI non si configurano come un progetto a termine, ma come un laboratorio di policy trasferibile, in grado di informare scelte pubbliche future e di contribuire alla costruzione di modelli replicabili di governance inclusiva, fondati sull'integrazione virtuosa tra ricerca, istituzioni e territorio. Dal punto di vista educativo e simbolico, l'USSI ha permesso di "abitare i conflitti" anziché rimuoverli, trasformandoli in occasione di apprendimento collettivo. Seguendo la lezione di Massimo Recalcati, l'incontro con il limite e con l'alterità è stato riconosciuto come forza generativa della crescita: la diversità, lungi dall'essere un ostacolo, è divenuta il motore della comunità educante (Recalcati 2023). La "classe a

composizione diversificata" ha così smesso di essere una formula retorica per diventare oggetto di cura professionale e istituzionale: i docenti sono stati sostenuti nel loro ruolo, le famiglie rese visibili e protagoniste, gli studenti riconosciuti come soggetti attivi del processo educativo. In sintesi, la scuola non ha subito la complessità del proprio tempo: l'ha governata, trasformandola in una risorsa cognitiva e relazionale.

### 3. Scuola Civica: accademia urbana, integrità pubblica, cittadinanza globale

Se *Scuola Inclusiva* lavora dentro l'istituzione scolastica, *Scuola Civica* si muove sul territorio come una piattaforma civica diffusa, capace di connettere Comuni, scuole, università, associazioni e cittadini in un laboratorio permanente di educazione alla democrazia. Nata nel 2018 come scuola itinerante di consapevolezza civica, ha sviluppato negli anni una rete di relazioni e di pratiche che intrecciano formazione, partecipazione e innovazione istituzionale. Il suo punto di forza è l'aver saputo costruire una grammatica comune della cittadinanza, articolata attorno a parole chiave come Costituzione, beni comuni, legalità, inclusione, diritti, trasparenza, integrità pubblica e decolonizzazione dello sguardo. Le attività, dai laboratori di *street law* ai percorsi di *public history*, dai cantieri di monitoraggio civico ai forum territoriali, non sono state eventi isolati, ma processi strutturati con restituzione pubblica, nei quali la dimensione educativa si è intrecciata alla costruzione di strumenti concreti di *accountability* locale. Nel periodo pre-pandemico, *Scuola Civica* ha rappresentato un'esperienza pionieristica di educazione civica non formale: ha portato studenti, cittadini e amministratori nelle piazze, nei municipi, nei teatri, e nei luoghi della memoria, trasformandoli in spazi di apprendimento collettivo. Durante la pandemia, lungi dal sospendere le attività, ha saputo riconvertirsi con tempestività, aprendo laboratori digitali su cittadinanza e diritti nell'emergenza, forum di etica pubblica e governance digitale, e percorsi di formazione civica online che hanno mantenuto viva la rete territoriale. Da questa fase di ripensamento è emersa una capacità decisiva: quella di intercettare risorse e opportunità progettuali, facendo della propria flessibilità un vantaggio competitivo. Ne è esempio il coinvolgimento nel progetto GEA - Global, green, generative and equal educational activities, proposto dal GUS - Gruppo umana solidarietà e cofinanziato dall'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, che ha consentito di ampliare il raggio d'azione di *Scuola Civica* verso l'educazione non-formale alla cittadinanza globale. Attraverso GEA, sono stati avviati percorsi sperimentali su sostenibilità, diritti umani, interdipendenze economiche e ambientali, realizzati in forma laboratoriale e artistico-partecipata: workshop, azioni di co-design urbano e storytelling civico. L'obiettivo è stato duplice: rendere tangibili i principi della cittadinanza globale e rafforzare la capacità delle comunità locali di generare innovazione civica.

In questo processo, un ruolo di rilievo è stato assunto dalle associazioni studentesche universitarie, che hanno abitato con forza propositiva il cantiere di IntegroLAB, partecipando alla co-progettazione, all'animazione dei laboratori e alla disseminazione delle esperienze. Gli studenti e le studentesse, lontani da un ruolo di mera utenza, sono diventati agenti attivi di produzione civica, contribuendo a rendere l'università non solo luogo di apprendimento, ma attore collettivo nel territorio. Questo protagonismo giovanile ha rafforzato il legame tra ricerca, didattica e terza missione, consentendo di sperimentare modelli di formazione che uniscono conoscenza disciplinare e responsabilità pubblica. Tale dinamica è tanto più significativa se si considera che tutto questo si svolge dentro un Dipartimento di Scienze giuridiche, dove la missione della legalità è non soltanto una finalità scientifica, ma una vocazione etica e istituzionale. Grazie alla particolare sensibilità dei suoi organi di vertice, il Dipartimento ha interpretato il proprio ruolo non come presidio di tecnicalità giuridica, ma come motore di cittadinanza attiva, capace di tradurre i principi del diritto in pratiche di convivenza e giustizia sociale. *Scuola Civica* rappresenta così una forma concreta di *Terza missione integrata*, dove il sapere giuridico si apre alla dimensione sociale e pedagogica, costruendo ponti tra università, territorio e Pubblica amministrazione.

Negli ultimi anni, inoltre, *Scuola Civica* ha intrapreso percorsi di orientamento attivo nelle scuole secondarie di secondo grado, combinando l'azione di Terza missione con quella di orientamento formativo e di introduzione alle dinamiche scuola-lavoro. Attraverso laboratori di cittadinanza e legalità, incontri tematici e simulazioni di processi deliberativi, gli studenti delle scuole superiori sono stati accompagnati in un percorso di alfabetizzazione civica e professionale, capace di collegare la riflessione sui valori costituzionali alle competenze necessarie per una partecipazione consapevole nel mondo del lavoro e nella società.

La recente firma di un Protocollo d'intesa (novembre 2025) con una rete di piccoli Comuni del basso Salento, con il Comune di Nociglia capofila, ANAC e il Dipartimento di Scienze giuridiche, in sinergia con ANCI Puglia e Fondazione IFEL, ha sancito il riconoscimento formale del valore istituzionale di questa esperienza, affidando a *Scuola Civica* un ruolo strategico nel coordinamento e nella disseminazione

dei risultati formativi di un corso (BIC - Bene In Comune) su buona amministrazione, integrità pubblica e cittadinanza globale[1]. In termini europei, coerenti con il *Piano Inclusione e integrazione 2021–2027*, *Scuola Civica* agisce dunque come un'*accademia urbana*: un'alleanza stabile tra saperi e istituzioni che co-progetta e monitora servizi pubblici collaborativi, riducendo la distanza tra diritto e vita quotidiana (Augusti 2022). Sul piano culturale, la sua azione trova un riferimento fecondo nella categoria del "terzo spazio" (Bhabha 1994): quel luogo intermedio in cui norme, prassi e immaginari si incontrano e si rinegoziano, dando forma a una conoscenza condivisa. È lo stesso gesto che anima *Scuola Inclusiva*, ma qui esercitato fuori dalle mura dell'istituzione: i cittadini, come gli studenti, non sono platee da convincere, ma soggetti da 'abilitare'; e l'università, da autorità distante, diventa alleato tecnico-critico, portatore di metodo, dati e strumenti, ma anche disponibile a lasciarsi interpellare dai contesti. In questa reciprocità tra sapere accademico e sapere sociale, *Scuola Civica* dimostra che la legalità non è una dottrina, ma un processo di fiducia istituzionale, costruito attraverso pratiche di responsabilità condivisa e partecipazione riflessiva.

## 4. Cornice europea, indirizzi nazionali e giurisprudenza amministrativa

*Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica* si collocano entro una cornice multilivello che integra politiche europee, indirizzi nazionali, ricerca accademica e orientamenti giurisprudenziali, restituendo un modello di azione che non procede per giustapposizione di interventi, ma per progressiva sedimentazione di scelte pubbliche coerenti. Sul piano europeo, l'*Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027* (Commissione europea 2020) segna un passaggio decisivo: l'inclusione è ricondotta da ambito settoriale a processo strutturale di governance, fondato sulla corresponsabilità tra istituzioni, sistemi educativi e società civile. In questa visione, partecipazione, accesso ai servizi e fiducia istituzionale non costituiscono effetti indiretti, ma obiettivi espliciti delle politiche pubbliche. Questo orientamento si raccorda con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (Nazioni Unite 2015), che connette in modo sistemico istruzione di qualità (SDG 4), riduzione delle disuguaglianze (SDG 10) e rafforzamento di istituzioni efficaci, responsabili e inclusive (SDG 16), delineando un quadro in cui competenze civiche, accesso ai diritti e responsabilità pubblica risultano elementi interdipendenti. In tale contesto, la scuola è riconosciuta come infrastruttura primaria di cittadinanza, mentre l'università è chiamata a produrre conoscenza pubblica verificabile, capace di orientare le decisioni e di essere restituita ai territori in forme comprensibili e condivise.

Su questa trama europea si innesta il livello nazionale, dove il rapporto tra ricerca e decisione pubblica tende a configurarsi come componente ordinaria del buon andamento amministrativo. In questo ambito, anche le iniziative di ricerca finanziate nell'ambito dei programmi PRIN PNRR, tra cui 'HiLArI, Histories, Laws & Architectures for Inclusion', offrono indicazioni metodologiche rilevanti, mostrando come l'integrazione tra discipline giuridiche e, nel caso di HiLArI, storiche, tecniche e sociali (Augusti 2025), consenta di leggere i contesti territoriali non come dati neutri, ma come esiti di processi regolativi, istituzionali e culturali. Tale prospettiva, più che nei risultati specifici, rileva per la sua trasferibilità: essa consente di orientare l'azione pubblica verso modelli capaci di connettere analisi, progettazione e impatto. Questa impostazione trova una declinazione operativa nelle esperienze promosse da *Scuola Civica*, che agisce come dispositivo di trasferimento della conoscenza, traducendo contenuti accademici in pratiche accessibili e condivise. Le azioni *place-based* sviluppate in questo ambito, tra cui, in forma esemplare, la realizzazione di murales indoor sulla legalità presso la biblioteca del Dipartimento di Scienze giuridiche nell'ambito del progetto GEA - Global, green, generative and equal educational activities, mostrano come interventi localizzati possano produrre effetti di ordine più generale, contribuendo a qualificare gli spazi educativi come luoghi di cittadinanza attiva. A partire da tali esperienze, è possibile rileggere con maggiore precisione gli indirizzi nazionali in materia di *Educazione alla cittadinanza globale*, che attribuiscono all'educazione una funzione di connessione tra istruzione, cooperazione e cultura democratica: non si tratta di un mero ampliamento tematico, ma del riconoscimento dell'educazione come leva strategica dei processi di sviluppo sostenibile e di coesione sociale. Tale orientamento è rafforzato anche dal quadro giuridico più recente. Nel parere del 9 settembre 2025 sullo schema di regolamento delle

1 In attuazione del Protocollo, il 17 aprile 2026 è stato avviato il corso Bene In Comune (BIC), un percorso formativo rivolto ad amministratori locali, candidati alle prossime elezioni comunali e cittadini, articolato in moduli tematici erogati attraverso podcast brevi e accessibili, integrati da momenti laboratoriali e di restituzione pubblica. L'accesso avviene mediante iscrizione online; i partecipanti seguono i contenuti in autonomia, secondo tempi flessibili, con successivo rilascio di attestazione finale e maturazione di crediti reputazionali.

nuove *Indicazioni nazionali per la scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione*[2], il Consiglio di Stato ha ribadito che l'innovazione curricolare deve restare saldamente ancorata ai principi costituzionali e ai livelli essenziali delle prestazioni, valorizzando l'autonomia scolastica e la libertà di insegnamento nel rispetto del pluralismo, ma richiedendo al contempo metodi trasparenti, imparziali e verificabili. Il riferimento all'analisi di impatto, alla valutazione pubblica degli esiti, alla sostenibilità delle risorse e al coinvolgimento misurabile della comunità educante conferma che la qualità delle politiche educative non si misura sulle enunciazioni di principio, ma sulla capacità di rendere conto delle scelte compiute e dei loro effetti concreti (Di Robilant 2006).

Alla luce di questi elementi, *Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica* si configurano non come esperienze episodiche, ma come pratiche replicabili di rafforzamento della capacità pubblica dei territori. Esse contribuiscono a rendere operativo il principio di eguaglianza sostanziale, attraverso processi di progettazione basata su evidenze, restituzione pubblica e miglioramento continuo, mostrando in termini concreti cosa significhi 'fare sistema' (Gurvitch 1940): mettere in circolazione la conoscenza prodotta dall'università, rileggerla con gli attori istituzionali e sociali e reimmetterla, trasformata e verificata, nei luoghi della decisione pubblica (Lindblom e Cohen 1980; Grossi 2003). È in questa dinamica circolare, rigorosa e al tempo stesso generativa, che si misura il valore duraturo dell'integrazione tra ricerca e politiche pubbliche.

## 5. Etica pubblica dell'educazione: fiducia, merito, equità

Parlare di fiducia istituzionale in ambito educativo significa trattare una variabile eminentemente organizzativa e normativa, non un semplice atteggiamento psicologico. La fiducia nasce dove le istituzioni rendono prevedibili le procedure (chiarezza di ruoli, tempi, responsabilità), trasparenti le scelte (motivazioni, dati, criteri) e valutabili gli esiti (indicatori pubblici, cicli di miglioramento). In questo senso, università e scuola sono i due pilastri di un'unica infrastruttura civica: la prima produce conoscenza affidabile e metodi di verifica, la seconda traduce quella conoscenza in pratiche didattiche, organizzative e relazionali che ordinano la convivenza. La fiducia, dunque, è l'output di un patto procedurale: si consolida quando i processi di decisione sono aperti al contraddittorio, quando lo spazio per la voce degli attori è reale e quando le correzioni sono rese visibili. Dentro questo quadro si incontrano tre linee culturali che, pur provenendo da registri diversi, convergono su un'etica pubblica dell'educazione. La prima è l'invito ad "accompagnare, non subire" i mutamenti sociali, assumendo la scuola come architrave della democrazia repubblicana: un'istituzione che non si limita a registrare il cambiamento, ma lo governa sostenendo docenti e comunità educanti nel lavoro difficile dell'inclusione (Mattarella 2015). La seconda riguarda la natura fiduciaria dell'atto educativo: insegnare significa scommettere sul desiderio di sapere e sulla trasformabilità dell'altro; il conflitto (culturale, linguistico, valoriale) non è un'anomalia da sedare, ma un materiale generativo se è trattato con dispositivi di parola, regole e responsabilità (Recalcati 2023). La terza insiste sulla giustizia cognitiva come condizione del merito: rendere visibili gli automatismi della discriminazione che attraversano le aule, nominare gli stereotipi e neutralizzarne gli effetti è parte integrante del dovere istituzionale; e la ricerca empirica mostra che investimenti in mediazioni, strumenti e ambienti riducono misurabilmente i divari educativi (Hakuzwimana 2024; Argentin 2022).

Ne discendono tre conseguenze operative. Prima, il merito perde ogni significato se non è condizionato dall'equità: per essere comparabili, le prestazioni devono essere rese possibili da un ambiente che compensa gli svantaggi strutturali (linguistici, socioeconomici, migratori). In termini di policy questo implica mediazioni qualificate, curricoli accessibili, valutazioni formativo-criteriali e sostegni proporzionati. Seconda, la cittadinanza smette di essere una retorica se è mediata da pratiche: ascolto, traduzione, negoziazione dei significati, cura degli spazi comuni. La cittadinanza si apprende facendo: co-progettando regole, monitorando esiti, rendendo conto. Terza, la legalità non coincide con la sola conformità formale: è responsabilità verso i vulnerabili, capacità di calibrare mezzi e fini alla luce dell'eguaglianza sostanziale. Per questo, la scuola come 'laboratorio di innovazione sociale' non è uno slogan ma un assetto istituzionale: riconosce che la conoscenza contemporanea è inseparabile da competenze di convivenza, da alfabetizzazioni multiple (linguistica, digitale, civica), e dall'arte di abitare le differenze senza temerle né rimuoverle. *Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica* hanno agito su tutti e tre i piani: hanno reso prevedibili e trasparenti i processi (protocolli, indicatori, restituzioni pubbliche); hanno trattato il

2 Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti normativi, Adunanza di Sezione del 9 settembre 2025, Numero Affare 00829/2025, *Ministero dell'Istruzione e del merito. Schema di regolamento recante "Indicazioni nazionali della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione".*

conflitto come occasione educativa (dispositivi di mediazione e dialogo); hanno coniugato merito ed equità mettendo a disposizione strumenti e ambienti che riducono gli svantaggi di partenza. È qui che la fiducia istituzionale diventa misurabile: più adesione delle famiglie, minore contenzioso informale, migliore clima d'aula, maggiore partecipazione. In breve, non c'è merito senza equità, non c'è legalità senza responsabilità, non c'è cittadinanza senza mediazione, e non c'è fiducia senza procedure che rendano visibile questo nesso.

Chiudendo il cerchio, si può dire che la postura assunta da *Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica* non è un espediente contingente, ma la traduzione operativa di una genealogia lunga del 'diritto vivente'. In controluce agiscono infatti le traiettorie che, dal *Volksgeist* savignano alla *Genossenschaftstheorie* di Gierke (Vano 2016), fino all'istituzionalismo di Santi Romano (Fuchs 1979; Tarantino 1981), hanno mostrato come l'ordine giuridico non sia un comando verticale, bensì una *trama di istituzioni viventi* che si formano nella storia e si verificano nella prassi (Capograssi 1975). La storiografia giuridica italiana più avvertita ha portato questa intuizione a maturità (Birocchi e Brutti 2016): il diritto possiede un'ontologia sociale, fatta di norme ma anche di pratiche, corpi intermedi, memorie e linguaggi che, interagendo, compongono processi e non codici immobili (Mazzacane 1992). Proprio questo sostrato teorico consente di leggere con rigore ciò che le due esperienze hanno fatto sul terreno: rendere visibili e ordinare pratiche (mediazioni, protocolli, restituzioni pubbliche); attestare effettività (funzioni pubbliche esercitate in rete, responsabilità condivise, standard valutabili); produrre conoscenza usabile e reimmetterla nei cicli decisionali come bene comune. In altre parole, esse istituiscono procedure attraverso cui il pluralismo diventa capacità pubblica e la fiducia un output istituzionale misurabile.

Su questo piano, l'idea di *nazione plurale* offre lo sfondo normativo decisivo (Sterpa 2025): una cittadinanza che tiene insieme unità e differenza, in cui inclusione e merito non sono termini antagonisti ma politiche convergenti di eguaglianza sostanziale. La scuola, trattata come laboratorio di innovazione sociale, e l'università, intesa come luogo di sapere pubblico verificabile, compongono i due poli di un'unica infrastruttura civica che apprende mentre governa la complessità. *Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica* mostrano che questa infrastruttura è già in costruzione: quando i conflitti sono abitati con metodi, quando i dati orientano le decisioni, quando gli attori condividono linguaggi e responsabilità, la democrazia non si proclama, funziona. E funziona perché il diritto, anziché irrigidirsi in enunciati, torna a ciò che è sempre stato nella sua migliore tradizione: una pratica sociale capace di generare istituzioni**.**

## 6. Allineamento strategico, sostenibilità e governance della complessità

Le esperienze di *Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica* si inscrivono pienamente nella strategia dell'Università del Salento, che riconosce nella Terza missione una responsabilità pubblica e nella formazione di profili per la governance un investimento strategico per la qualità democratica delle istituzioni. Coerenti con la missione del Dipartimento di Scienze giuridiche, esse traducono in prassi ciò che il piano strategico definisce come *innovazione sociale basata su evidenze*: non una retorica dell'impatto, ma un modo di costruire conoscenza utile al governo dei processi complessi, restituendo al diritto la sua dimensione di scienza della convivenza.

La scalabilità e la sostenibilità del modello non richiedono interventi straordinari, ma un uso intelligente dell'ordinaria amministrazione. È una questione di metodo, non di eccezione. La definizione di un protocollo regionale per la governance scolastica dell'inclusione, l'attivazione di finanziamenti pluriennali modulari e la costituzione di un osservatorio universitario permanente rappresentano semplici ma decisive infrastrutture organizzative. Esse garantiscono trasparenza, continuità e valutazione, traducendo la partecipazione in architettura amministrativa stabile. Non alterano l'unità del sistema, non interferiscono con la libertà di insegnamento: ne potenziano la capacità pubblica e la legittimità sociale.

*Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica* non sono, dunque, 'progetti' da replicare, ma istituzioni in divenire; operano come dispositivi istituzionali in progressiva stabilizzazione. La prima ha trasformato la scuola in un'infrastruttura civica che apprende mentre include; la seconda ha esteso questa logica al territorio, evolvendo (anche attraverso i percorsi sviluppati in collaborazione con ANAC, ANCI Puglia e IFEL) in piattaforma di formazione civico-istituzionale e di prevenzione dei rischi sistemici. Ne deriva una traiettoria integrata che connette educazione, amministrazione e cittadinanza, producendo un linguaggio comune tra istituzioni e comunità. La prosecuzione del modello *Scuola Inclusiva*, avviato nell'a.a. 2024/2025, progressivamente consolidato e rifinanziato per l'a.a. 2026/2027, conferma la rilevanza sistemica dell'intervento. Le evidenze empiriche, l'ampliamento della rete delle scuole aderenti e il quadro giurisprudenziale, che riconosce la compatibilità tra pluralismo, libertà di insegnamento e unitarietà del sistema in presenza di criteri di imparzialità metodologica e valutazione pubblica, ne attestano la solidità. Il

modello si configura come buona pratica suscettibile di sperimentazione su scala nazionale, fondata su approcci *evidence-based*, co-progettazione territoriale e restituzione pubblica degli esiti. Resta centrale il tema del finanziamento strutturale: la difficoltà di reperire risorse non può tradursi in discontinuità degli interventi. Se scuola e università sono infrastrutture democratiche, è necessario un impegno istituzionale stabile che assicuri continuità, accompagnamento tecnico e investimenti pluriennali fondati su risultati misurabili. La ricerca assume così un ruolo ordinario nell'azione pubblica e la scuola si configura come spazio di esercizio effettivo della cittadinanza, in cui la complessità è governata e l'inclusione diventa criterio di qualità democratica.

La prospettiva che si apre è quella di una via mediterranea all'innovazione istituzionale, dove il diritto torna ad essere architettura di relazioni e la partecipazione assume il valore di una pratica regolativa: né spontaneismo né tecnicismo, ma esercizio condiviso di responsabilità. In questa visione, il confine tra ricerca, formazione e servizio alla comunità si dissolve in una logica di co-produzione del bene pubblico. L'università non è più soltanto luogo di sapere, ma *istituzione vivente* che apprende insieme ai territori e restituisce alla società la conoscenza come bene comune. In una stagione in cui la semplificazione amministrativa rischia di ridursi a contrazione della complessità, queste esperienze ricordano che governare è costruire alleanze: tra livelli istituzionali, tra discipline, tra persone. La qualità di una democrazia si misura nella sua capacità di apprendere dai propri margini, di includere le differenze, di rendere visibili le ragioni di tutti. È esattamente ciò che accade quando scuola e università lavorano insieme: la prima come infrastruttura civica, la seconda come coscienza metodologica. In questa sinergia si compie la più autentica innovazione istituzionale: non l'invenzione di nuovi strumenti, ma la rigenerazione del legame di fiducia che tiene insieme cittadini e istituzioni.

*Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica* sono, in definitiva, due forme di un medesimo gesto politico e culturale: fare della conoscenza una responsabilità pubblica e della partecipazione una grammatica dell'azione amministrativa. È da qui che può ripartire una via italiana all'azione pubblica partecipata, capace di unire rigore e prossimità, metodo e passione civile, restituendo al diritto, e alla scuola che lo incarna, il loro significato originario: essere strumenti di convivenza, spazi di fiducia e architetture di futuro.

## Bibliografia


Akkerman T., Hajer M., Grin J. (2004), The Interactive State: Democratisation from Above?, *Political Studies*, n.52, pp.82-95

Ansell C., Gash A. (2008), Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, n.4, pp.543-571

Argentin G. (2022), *Nostra scuola quotidiana. Perché è giusto averne cura*, Bologna, il Mulino

Augusti E. (2025), *Spazi del diritto. Città, nazione e ordine giuridico dall'Ottocento a oggi* (a cura di), Torino, Giappichelli

Augusti E. (2022), A proposito di inclusione. Tra nuove sfide e opportunità, in Bufalini A., Del Turco G., Gatta F.L., Savino M., Tuozzo M., Virzì F.V., Vitiello V. (a cura di), *Annuario ADIM 2021. Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.93-95

Bhabha H.K. (1994), *The Location of Culture*, London-New York, Routledge

Birocchi I., Brutti M. (2016), *Storia del diritto e identità disciplinari: tradizioni e prospettive*, Torino, Giappichelli

Capograssi G. (1975), *Analisi dell'esperienza comune*, Milano, Giuffrè

Commissione europea (2020), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, Bruxelles, 24.11.2020, COM(2020) 758 final

Di Robilant A. (2006), Genealogies of Soft Law, *American Journal of Comparative Law*, 54, n.3, pp.499-554

Fuchs M. (1979), La "Genossenschaftstheorie" di Otto von Gierke come fonte primaria della teoria generale del diritto di Santi Romano, *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n.9, pp.65-80

Grossi P. (2003), *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, Laterza

Gurvitch G. (1940), *Éléments de sociologie juridique*, Paris, Aubier

Hakuzwimana E. (2024), *Tra i bianchi di scuola. Voci per un'educazione accogliente*, Torino, Einaudi

Howlett M., Ramesh M., Perl A. (2020), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (4th ed.), Oxford, Oxford University Press

Innes J.E., Booher D.E. (2003), *Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue*, in Hajer M.A., Wagenaar H. (eds.), *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.33-59

Lindblom C.E., Cohen D.K. (1980), *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, New Haven, Yale University Press

Mazzacane A. (1992), Tendenze attuali della storiografia giuridica italiana sull'età moderna e contemporanea, *Scienza & Politica. Per Una Storia Delle Dottrine*, 4, n.6, pp.3-26

Mattarella S. (2015), *Crescere insieme. Scritti sulla scuola e sulla società*, (a cura di L. Pazzaglia), Bologna, il Mulino

Recalcati M. (2023), *La scuola dell'anima*, Torino, Einaudi

Sorrentino M., Sicilia M., Howlett M. (2018), Understanding Co-production as a New Public Governance Tool, *Policy and Society*, 37, n.3, pp.277-293

Sterpa A. (2025), *La nazione plurale. Individuo, comunità e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica

Tarantino A. (1981), Dell'istituzionalismo. Ancora sui precedenti dottrinali di Santi Romano, *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 11, pp.169-190

United Nations (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, New York, United Nations

Vano C. (2016), Della vocazione dei nostri luoghi. Traduzioni e adattamenti nella diffusione internazionale dell'opera di F.C. von Savigny, *Historia et ius*, 10, n.21, pp.1-16

**Eliana Augusti**
eliana.augusti@unisalento.it
Professoressa Associata di Storia del diritto medievale e moderno all'Università del Salento e abilitata a Ordinaria, dirige IntegroLAB e Scuola civica e coordina il progetto HiLArI (PRIN PNRR 2022). È stata Principal Investigator del FIR 2012 Politiche migratorie e Legal transplant nel Mediterraneo e Presidente del CdLM in Governance euromediterranea delle politiche migratorie. Tra le sue pubblicazioni si segnalano: *Migrare come abitare* (2022) e *Spazi del diritto* (2025), Giappichelli.

# Reflections on Public Participation

## Lessons Learned from Practices of Mediated Negotiations and Public Dispute Resolution

John Forester
Cornell University (USA)

Participatory processes of collaborative problem-solving – inclusive, expert-informed, action-oriented – can improve policy analysis. Three American cases – a waste incinerator proposal, Native gathering rights, State parks protection – illustrate process design: Negotiation comes after inventing, learning, convening, diagnosis. Poor design risks deliberative malpractices: ignoring problems, excluding parties, misusing expertise, finding (lose, lose) options, missing joint gains. Careful design avoids ad-hominem attacks, encourages joint inquiry, shifts blaming to crafting policy proposals.

***Riflessioni sulla partecipazione pubblica. Lezioni apprese dalle pratiche di negoziazione mediata e risoluzione pubblica delle controversie***

*Il processi partecipativi di risoluzione collaborativa dei problemi – inclusivi, informati da competenze esperte e orientati all'azione – possono migliorare l'analisi delle politiche. Tre casi americani – una proposta per un inceneritore di rifiuti, i diritti di raccolta dei Nativi americani, la tutela dei parchi statali – illustrano il design dei processi: la negoziazione interviene dopo fasi di ideazione, apprendimento, convocazione degli attori e diagnosi. Una progettazione inadeguata comporta il rischio di pratiche deliberative distorte: ignorare i problemi, escludere le parti interessate, fare un uso improprio delle competenze, individuare opzioni perdenti per entrambe le parti, non cogliere i vantaggi comuni. Una progettazione accurata evita attacchi ad personam, promuove l'indagine congiunta e sposta l'attenzione dall'attribuzione di colpe alla costruzione di proposte politiche.*

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-15

**Citazione**
Forester J. (2026), Reflections on Public Participation. Lessons Learned from Practices of Mediated Negotiations and Public Dispute Resolution, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.199-209

**Keywords**
Deliberative malpractices
Participation
Process design

**Parole chiave**
*Pratiche deliberative scorrette*
*Partecipazione*
*Progettazione di processi*

### Introduction

I hope to show how participatory processes can improve public governance rather than disrupt business as usual. Planners and public officials might not only shape "public hearings," or enrich "listening sessions" and neighborhood meetings, but more significantly still, they might use their substantial discretion to assemble "advisory committees," "task forces," "sub-committees," "sounding boards," and so on. Officials can and do convene such ad-hoc groups to inform judgments to improve public actions. Although officials

In consideration of the Author's scholarly reputation and standing, this essay was not submitted to peer review.

might deflect responsibility to these bodies ("Even the sub-committee told us to go ahead!"), other officials can have more constructive purposes as they assemble advisory bodies animated by diverse concerns, competences, and stakeholder diversity: they might wish to probe for concerns, to test proposals, to get astute advice, and more.[1]

These advisory groups or "task forces," then, reflect forms of public participation that are not typified by single, contentious, "public hearings" in which officials "listen" to those affected for three minutes each. Instead, such advisory bodies can have histories that reflect careful designs: they meet, develop agendas, gather information, and analyze it to shape public action. Often more informal than rigidly prescribed, task forces can arise from administrative discretion, while "open meeting" laws still discourage deal-making. But the convening and assemblage of such advisory bodies can present surprising opportunities for public and civil society bodies, too, to promote public learning, trust-building, and serious policy analysis as well.

In a deservedly famous article, Sherry Arnstein presented a cartoon that conjugated the verb, "to participate": "I participate, you participate…they profit" (Arnstein 1969). Indeed, many in the broader public may similarly feel, "We may participate, but they – the powerful, the expert, the resourced, the connected – they decide." My argument here hopes to be more constructive. I wish to show that if we can be less conflict-averse, we can learn from diverse dispute-resolution processes and draw important lessons: i) public participation can enable public discovery and learning, not only cathartic voice; ii) outcomes of participatory processes can depend upon careful, detailed, and anticipatory "process designs" to engage conflicting interests and values in joint inquiries to adapt to changing understandings of problems, the process, and interests at hand; and iii) process designs that integrate joint fact-finding with moral deliberation, dialogue, and mediated negotiation practices can transform participatory processes into de facto policy analysis. As my colleague, David Laws, suggested, "Participation can become a form of policy analysis – in which the facts are inquired into jointly (with the varied benefits that generates) and that can produce an outcome that enjoys broad support, as opposed to framing a choice for 'decision-makers.'" [2]

I will build upon my own research exploring practices of urban planners and public dispute mediators. In seven books I have assessed "practice-focused oral histories," first-person accounts of practitioners who provide not "the last word" on participatory processes but a serious first word[3].

By examining public dispute resolution practices, I will suggest how constructive, non-ritualistic public participation can inform public policy analysis. I will explore deliberative processes always informed by the use but not the autonomy, of expertise. Experts should be on tap, not on top, significant participants, not ultimate decision-makers. So, "policy-focused participation" might result neither organically nor from a "hidden hand," but from the careful staging, or "process design," of those seeking to improve public policy. But participatory designs can go wrong. So, I hope, too, to clarify the risks of "deliberative malpractices," the ways that public administrators might undermine public deliberations, producing not public learning but senses of public dismissal and disrespect, humiliation or exclusion.

We can begin in Canada with an incinerator dispute. We will consider next a policy conflict over Native gathering rights in Hawaii. We can then review a contentious environmental protection case in California.

## 1. Responding to the Incinerator Proposal

In a small municipality not far from Toronto, the city council faced a financial and environmental problem. If the elected leaders signed an agreement with a national firm who proposed to build a local waste incinerator, they might supplement the tax base, create local jobs, and deal with waste disposal all at once. Several councillors were intrigued. But once the media announced this news, local residents feared environmental and health consequences and distrusted city officials' mixed motives. Citizens began to organize to oppose the incinerator proposal.

The Mayor responded to public concerns by announcing an open "public debate" over the incinerator proposal to be held in several weeks in a local hockey arena capable of seating 700 people. Anticipating a

1 Cf. On discretion and improvisation, Forester (2023); Evans and Hupe (2020).

2 Private correspondence, 1/27/2026; cf. Laws and Forester (2007).

3 See, e.g. Forester (1999; 2009; 2013; 2021); Laws and Forester (2015), Reardon and Forester (2016), De Leo and Forester (2018). I note for Italian readers the path-breaking work on conflict resolution and participatory processes in Italy by Marinella Sclavi (2003; 2008; 2018); Sclavi and Buraschi (2022); Sclavi and Susskind (2016) and Iolanda Romano (2008; 2018), founding member of Avventura Urbana (cf. Sclavi 2002), as well as Laura Saija (Saija *et al.* 2017) and Giusy Pappalardo (2018) in participatory action research. My own reflections on these issues have grown from twenty years of conversation, joint research, and teaching with David Laws (e.g. Laws and Forester 2007; 2015) – as well as from the towering work of Lawrence Susskind (eg. Susskind *et al.* 1999).

contentious meeting, the Mayor asked the Royal Canadian Mounted Police to be on hand. But who might the Council find to manage such a potentially heated and difficult public meeting? They asked a local architect-planner and public dispute mediator, Laurence Sherman, for help.

Sherman agreed to facilitate the meeting if the city council would meet two conditions. First, they would immediately change their publicity to reframe the "public debate" to be "an open public discussion" of questions concerning the incinerator proposal. Second, city councillors would be present, not to make speeches but to be visibly and attentively taking notes, listening carefully to public concerns. Local media could ask any questions of several introductory speakers.[4] The council agreed.

Sherman later recalled, "The place was packed. I opened by outlining how the meeting would go, and saying that there was one thing that we all in this room had in common: we all needed more information, and we all needed to hear more opinions about the proposition and the process that must occur for a decision to be made – and that was why we were all here tonight, for an exchange, not a lecture or a debate."

He continued,

> "I could instantly feel the room of 700 people settle down. I had touched upon everyone's assumptions and anxieties, and they saw their roles and now they understood what was going to take place. The discussion went off very peacefully. Everyone who had something to ask or say was recognized, pro and con: much information and opinion was exchanged, and when people left, they all knew they had had the opportunity of being heard, and they left with a better idea of what next steps were to be taken and how they might participate. The proposition was ultimately rejected by a special referendum that council decided to hold, once they had listened very carefully that night." Forester (2013, 18-19).

We see two views of public deliberation competing here, the politicians' and Sherman's alternative. Both sought to identify important issues, to hear from experts, and to consider next steps. But the Council's idea is curiously more academic: a "debate" surfaces the better argument; as a rationally disciplined competition of ideas. Sherman's idea is less abstract, more grounded: real people will be threatened, scared about possible consequences, hardly trusting that either project proponents or city officials will serve the public's interests. Sherman does not denigrate public distrust of government as irrational, but he anticipates that fearful, vulnerable, and skeptical residents will be angry and will demand to be heard and respected.

Even the Mayor anticipated the Council's idealization of public debate – so he called the police! Sherman understood deliberation as rational, but human. He knew that when people face uncertainty, they need to learn before making decisions (Schön 1983). But he also knew that *how* any participatory meeting is convened matters deeply.

Sherman knew that the language, the practical rhetoric, of public "debate" was ambiguous at best, incendiary at worst. Fearful, distrusting, even rationally uncertain participants could easily interpret the invitation to debate as an invitation to argue, to refute opponents, to defend one's own views. Indeed, just because various publics might interpret the invitation to debate as an invitation to fight, officials had called for a police presence. So, too, Sherman anticipated, the more that participants would come to fight, the less they would listen and learn.

This explains both the conditions he had set forth, and his opening to clarify the purpose and norms of the meeting: everyone's questions deserve to be recognized; the politicians will not proclaim their good intentions but will listen; everyone will review what is presently known and what open questions remain. Then the Council will follow up.

So, what Sherman knew that the Council did not, was that a productive public conversation often requires what we can call a "process design" – from the very framing of the *invitations* to the fairness and inclusivity of the norms of the conversation. His practical help began well before the public meeting ever began.

## 2. A Participatory Process Following a Supreme Court Decision: Advising the State Legislature

In Hawaii, the State Supreme Court had granted Native or Indigenous Hawaiins the right to go onto private properties to pick herbs needed to celebrate their traditional rituals. Real estate interests and bankers,

4 Sherman's story appears in Forester (2013, chapter 1); it is discussed in Forester (2018). In English speaking contexts, the invitation to debate is an invitation to a competitive argumentation of winners and losers; in France or Italy, this same invitation, to "debate," is one to discuss and explore arguments. Sherman's insight was that the very language of the politicians' invitations will shape attendees' presumptions and expectations of their roles: competing with others or learning from them, arguing to defend oneself and prevail, or discussing options freely and without vulnerability (cf. Forester 2022).

private property owners and sellers were incensed, while indigenous residents organized vociferously to defend their traditions. The State Planning Office turned for help to respected planner-mediator Peter Adler.[5]

Adler explained,

> "The legislature had tried to remedy what they thought was a problem, and they got a lot of backlash, and then they said, 'We don't quite know what to do. Let's do some kind of process.' They turned to the State Planning Office, and they said, 'You come back to the next legislative session and tell us what to do.'"

He continued, "I was retained by the State Planning Office to help them figure out a process and help to facilitate that, potentially. What I did was spend a bit of time talking with some very smart planners at the state office, and in a series of widening conversations, I talked to different Native Hawaiians and business people. I asked, 'If we were to have some intelligent conversation about this, to try to work on this issue, who should be at the table? Who could we bring to the table? What would those conversations need to look like to be comfortable for you? What are some of the specific issues?'"

Adler soon convened "a study group" to address these questions. In a first phase, the study group would try to develop possible recommendations for action. In a second phase, participants would present their work to their constituencies for comment and revision. In a third phase the study group would reconvene, consider gaps and needed revisions, and try to make recommendations to the legislature.

Meeting with Adler, I wondered about his calling this "a study group." He replied that he did not want to call it a "mediation" because he did not want people to come to make deals, to negotiate. He hoped representatives would meet, listen and learn – to study which issues mattered and what the options for action might be. His account details his efforts to help the group overcome their initial presumptions:

> "Everyone comes in with their own predilections about what's the issue, what's the question, and what the answer is going to be. Everybody's got that. What I'm trying to do is defer that answer for a while and see if there are joint questions to which they can seek a joint answer, and set the stage for that over a period of time, over a period of meetings. This changes them from their original presumptions, that they're walking in with and their original mindset."

What I had found surprising was the simplicity, even the elegance, with which Adler worked to transform a collection of adversaries into, in part, a group devoted to a joint inquiry, to learning together. He explained his deceptively simple strategy this way:

> "Another piece that I love…is trying to put information on the table and getting questions framed. What I mean by that is, 'What technical, scientific, economic, legal, or political information is lacking around the table? For us to talk more intelligently about this issue and be more informed, what information don't we have?' I'll ask it just like that, 'What information don't we have?'"

He says, "I won't ask it right away, not until we've done some things, but I will ask the group, 'What is the information that is missing for us to have a reasoned conversation, or a good conversation, or a thorough conversation, or an intelligent conversation?' Inevitably, "no group has all the information it thinks it needs. So, can we figure out some common pieces of information that are most crucial for us to have a second discussion? Who's going to get that, and how can we get it?'"

Notice here that Adler has asked no party for a concession, to compromise; he asks them all what information *they* need to do better, what information they need to address their problems. He went on,

> "I'm having people address their uncertainty together to say, "Yeah, we would all be better off if we knew this." So, in a way, posing an uncertainty brings them together. Now, people are brought together because their common enemy is ignorance – but you've got to get them into that mode where they are willing to entertain that and where they will sit still and be patient with a discussion that asks, 'What are the questions that we should be asking?' or 'What is the information that we need to gather?'"

5 For Adler's story, see Forester (2013, chapter 3). Among Adler's many publications, cf. Adler (2024).

The parties are present together, 'participating' in the first place, he knows, because they are interdependent; they cannot just act unilaterally: If any of them could get what they wanted by themselves – in court, or through organizing, or through other forms of power and politics – they would not be there trying to work out a path forward. Uncertainty is their common threat; ignorance is their common enemy. But their interdependence also helps would-be facilitators or mediators to keep their discussions moving forward. Adler goes on,

> "I'm hoping, by designing something – even in the naming of a process, and by the kinds of meetings…and the kind of expectations that get set in the beginning, and the kinds of exchanges that take place both emotionally and intellectually – that people will move through a process in which they are acquiring new understandings and information about each other, their views, and their positions. I'm hoping that they will be able to stay pretty tolerant for a while – as opposed to acting on their instincts, which are to do drive-by solution seeking…hit and run."

He acknowledged difficulties:

> "But if someone's sitting there saying, 'Who needs all that? I've got the answer,' and [if] we're still in that mode, it's tough…I might talk with them privately, or I might deal with this right in the spot. I might call a break, talk privately with them, and say, 'You may have an answer, but can you sell it?'"

This process had led to a curious conclusion Adler recounted: "What was so interesting was that the group hadn't fully come to its conclusions by the third phase, so the public process actually did lead to what, I think, is the actually pretty amazing outcome of this process, which was that the group went back to the legislature and said, 'Do not pass any laws.'"

He continued,

> "The business guys who had first gone in and said, 'We want laws to regulate this,' came out of this and said, 'No, no, don't do that.' Everybody held hands on this and said, 'If you pass a law right now, you will exacerbate the issue; we're not sure about the extent of the depth of the problem, and it's way too premature to have any kind of law on this…'"

So, here was an outcome refuting the common presumption that mediated or facilitated groups might bias decisions toward the "build" rather than the "no build" option!

In our first case Sherman changed the game of "participation" by rejecting the "public debate" framing and staging of the process – so he could, instead, encourage parties to convene to learn, not to fight, to ask better questions rather than to argue about their fears and presumptions. In our second case, Peter Adler convened participants to face uncertainty and ignorance and learn as well. Over successive meetings, Adler's group went further to explore options for action, even if ultimately the "no action" option prevailed. In our third case, mediated participation and deliberation involved actual negotiations over state regulatory policy as well.

### 3. A Participatory Process Following 20 Years of Acrimony: Resolving a California Environmental Controversy

In California, off-highway-vehicle users (motorcyclists) had been riding in the wilds of public lands for years to the dismay and anger of environmentalists and recreationists – from hikers and hunters to fishermen and equestrians – who found State parks and sensitive wildlife areas threatened and disrupted. These parties had been attacking each other in the press, in the courts, and in diverse political processes for twenty years. Then the State Parks Department leadership convened affected parties to try a mediation process. They brought in a labor mediator from a State agency. In short order, after a second meeting or so, the parties fired the mediator. That had not gone well.

So, the State then turned to Lisa Beutler, a staff member of the Center for Collaborative Policy. Beutler had worked in State government, but, earlier, she had been a motorcycle police officer with the State Parks Department. As a result, she understood the bureaucracy, she knew parks, and she appreciated motorcycles.

Beutler met first with the parties – having just fired the first mediator – to see if they would give her a chance to begin a series of problem-solving conversations. Her story involves inheriting years of acrimony, launching a process of learning about technical issues of sound, soils, and motorcycle design, assessing

environmental impacts of OHV use in the parks, and, not least of all, making a persistent effort to search for jointly crafted solutions rather than reiterating strategies of blame.[6] Beutler had begun with 'the (State's) original vision...to convene an advisory committee of interests that wanted to oversee the management of OHVs (off highway vehicles) in California," but she went on to manage a process that informed changes in State regulation and drew national attention. Her practice repays careful study. Following my lecture on her work to an Australian "Safe Cities" audience, the first question was, "What's Lisa's phone number?"

Of course, Beutler did not "solve" this public policy problem, but as a facilitator and mediator she helped the negotiating parties craft agreements that worked for them. Mediators do not create agreements any more than midwives make babies. But midwives help mothers give birth, and mediators do help parties create healthy agreements. Just as the parents make the babies, the negotiating parties – however divided and quarrelsome – sign and own their negotiated agreements.[7]

Beutler's work suggests many lessons, but space allows us to consider only three. The first involves what she called "mind-mapping;" the second involves working with anger, and the third concerns shifting from retributive blaming to problem-solving.

First, then: mind-mapping. Early on, Beutler worked to gain the contentious group's agreement upon an agenda. The parties had agreed to try to craft an optimal program, not settle for someone else's idea of such regulations. But what, then, might they find crucial to discuss together? Beutler asked the group to do a simple exercise. Standing before the blackboard, she mapped out what the group identified as the essential chapters if they were to write a book about creating an optimal program. She hoped to learn, with the parties, she said, not only about the "universe of issues" but where participants "had an interest in paying attention and doing some work." She said, "I was looking for a space where there was energy to work collaboratively, where there…was a shared interest."

But more significantly, she explained:

> "The mind map did a couple of things that were very helpful with the contentiousness of the process. The energy was directed at the wall, not at each other…If I had asked about their issues instead of about the book, they'd have spoken about their "beefs." [But] when I'm writing a book on a program, one of the chapter headings is not, 'Joe is a jerk.' But if I ask you what your issues are, one of your issues might be that Joe is a jerk. It's a way of framing the conversation to make it…less adversarial."[8]

Otherwise, Joe, of course, would be quick to reply in kind.

So, what Beutler did not ask – the naively simple, conventional, direct question, "What are your issues?" – was just as important as what she did ask, a question still eliciting important concerns but seeking to circumvent personal, ad-hominem attacks. This mapping of issues allowed the group to identify, and then bring in experts to address, the substantive chapters: the questions of soils, sound, trail grade, mitigation measures, land use regulations and more. Beutler was managing a process of discussion and inquiry that paralleled Adler's "study group," so the parties could move from learning from experts to negotiating actions, proposing regulations and sound modifications, as well.

Beutler's second lesson concerned working with anger. I had hoped to learn how Beutler handled the contentiousness still present after 20 years of bad blood between parties. I remarked, at one point, that few of my planning colleagues would wish to walk into a room of stakeholders with such a history of animosity dividing them; they'd have little confidence in working with such an angry group. How could Beutler do this?

I can still hear her reply: "Well, yeah, they're angry, but we can get something done. Whenever there is conflict in the room, it means there's energy to work on something – conflict is always better than apathy. So, now, if I'm angry…I'm angry because I don't think something is working right – and I want things to work right."[9] Her job, she was telling me, was to help to channel that energy to get things to work right.

Far from shunning anger as irrationality in a deliberation, Beutler argued that anger can be a resource, a reservoir of energy and commitment to learn and to devise strategies for actual change, not merely for restating positions. I repeated Beutler's comment about anger and energy later that day to my cousin, a child psychiatrist. He smiled broadly and said, "That's just what a good psychiatrist would say," anger reveals energy for change.

6 For Beutler's account, see Forester (2013, chapter 4) and the analysis in (Forester 2006).

7 For fuller discussion of these practices, see Forester (2009).

8 Forester (2013, 65).

9 *Ibidem*, p. 74

But this was not easy. Yes, Beutler had a deep reservoir of anger to work with, but here was her third lesson: she had to persist, to listen, to acknowledge previous injuries and to remind parties continually, as she put it: "There isn't a single thing I can do about the fact that people in this room have been shot. [I can only work with] the reality of today:…that this situation isn't working for you. Period – for all of you. If there's anyone in this room that thought this situation was working for you, you wouldn't be [here]. So… your big question, that you have to ask yourself, is, 'Am I willing to not be in this situation anymore, and if I am…what am I willing to do about that? Am I willing to take the risk to be in a conversation?'"[10]

Beutler emphasized, "I will say that to them…twenty times. You have to say it constantly – because that's really what it's about – is it worthy of your time, to cease your suffering?"

Beutler's persistent question works no magic, but it poses a crucial question about an injured party's willingness to turn from past-focused retribution to future-focused proposals. This re-minding effort represents a mediator's move to resolve – but not to banish or erase, not to deny or forget – a pressing conflict. The question is practical, for it addresses the parties' lack of unilateral alternatives. For when several parties turn from long-standing threats of retribution toward problem-resolving negotiation, it can be as surprising as to seem magical, as parties begin to do things together after previously being convinced, "They'll never consider that".[11]

Beutler's work led the State to devise new regulatory standards – in particular a novel place-based sound standard – and to institute a standing roundtable bringing interested parties together to monitor strategies for land use regulation and OHV use in State Parks. State officials created a new mechanism to consider issues, study alternatives, and make recommendations for legislative action which drew national attention.

## 4. Lessons from Mediation Practices for Participatory Public Policy Cases

In these cases from Toronto, Hawaii, and California, participatory processes directly informed prospective public policies: the response to the incinerator proposal, the follow up to newly granted Indigenous gathering rights, the regulation of off-highway vehicles to protect public parklands. These participatory processes were neither self-designing nor organically spontaneous; they were carefully managed with an eye to i) public inclusion and transparency, ii) an openness to, and embrace of, technical, legal, and financial concerns, iii) careful process design, and not least of all, iv) a sensitivity to public emotions of fear and anger. In each case, state officials or civil society actors contributed to the staging, framing, support and encouragement of participatory processes, for better or worse.

In the Toronto case, important work happened well before the public meeting ever began. Sherman shows us that the very rhetorical invitation to a "public debate" can be incendiary or, as he reframed it in his welcoming introduction in the meeting, it can be reassuring. This involved no "neutrality" with respect to the proposed incinerator; it involved anticipating the conditions under which a productive and edifying conversation about a controversial public matter could take place. To ignore public fears and fail to anticipate the bedlam that might ensue in the meeting, even if police would attend, would throw caution to the winds; such failure to listen *for* public concerns would risk creating not neutrality but further distrust of governance, heightened senses of public vulnerability, and entrenched defensiveness rather than collaborative problem-solving.[12]

Sherman's introduction to the public meeting echoed practices of Adler's and Beutler's as well: he acknowledged that participatory processes often begin with individuals facing uncertainty and substantial ignorance – ignorance of what others really want as well as ignorance of technical, legal, and financial issues at hand. So just as Sherman began with an appeal to a shared interest, "We are here tonight to learn about this proposal," so Adler also spoke of ignorance as the common enemy, as a common threat the parties must address. Like Sherman, too, Adler respected his parties as "able to learn," not as "ignorant" or "uninformed," and in so doing he provided parties with a form of recognition and appreciation, neither condescension nor dismissal.

But then Adler used a wise and practical technique. Asking participants what they needed to learn to help them do better, he asked no-one for concessions. Quite the contrary, by asking as parties sat together, "What do you need to learn?" his question about individual ignorance led to a joint learning agenda. A sense of "you" became one of "we." So, the group could see, "Yes, if we knew more about costs (or legislative

10 Emphasis added, jf.

11 Forester (2009); Cf. Susan Podziba's chapter 8 in Forester (2013).

12 David Laws notes (personal correspondence, 9 Feb. 2026) "acknowledging that fear and anger can [also] inform efforts to get to other emotions that have been raised." See also note 18.

plans, or legal issues), we might all be better off."

Adler echoed Sherman and Beutler, too. He convened a "study group," not a "mediation," so parties might come to learn more than to make deals. Beutler took care how to ask about stakeholder concerns: she asked not, "What are your issues!?" which risked evoking personal attacks, but in effect, "What are the topics/chapters we need to learn about?"

So, these participation managers, call them facilitators or mediators or planners who can convene advisory groups, carefully promoted joint listening and learning, attentiveness and questioning, rather than only debating and arguing. They anticipated listening with patience, not resignation, to passionate parties who might lead first with their presumptions, favored strategies or solutions, but also with their fears and anger. They focused first on questions to pursue rather than initial answers to defend, so that experts might then constructively address these issues for the stakeholder groups.

Sherman, Adler, and Beutler were not trying to erase, neglect, or dishonor the parties' painful histories, but they did not wish to put the match to gasoline either; they structured conversations to generate proposals, not blame, to acknowledge difficulties and threats but not to pre-empt the search for solutions. A planner involved in community mapping along Sicily's Simeto River, Giusy Pappalardo captured this sensibility aptly as she wrote of saying to aggrieved parties, "OK, that's the problem? What do you think could be the solution?...What do you think, how can we overcome that?"[13] This deceptively simple question crucially shifts attention from past to future, from attributing blame to crafting proposals, from insisting upon ready-made solutions to making exploratory offers.

These process organizers respect parties' abilities to learn. They treat stakeholders as caring, responsible actors. They welcome them and engage them as potential problem-solvers, rather than dismissing them as problems themselves. Notice too that all three cases illustrate the emotional responsiveness that encouraging participation can require. Even as police have been called, Sherman took careful steps to defuse a gathering potentially full of anger and fear, vulnerability and distrust, aggression and ad-hominem attacks. Adler responded to over-confidence and distrust, indigenous defensiveness and the realtors' and bankers' anger, and the impatience of parties pressing their ready-made solutions. Beutler recounted not only her shrewd response to anger, but also her insistence (and the parties' recalcitrance) with which she had to acknowledge past pain and loss, to ask parties not just to rehearse blame but to "be in conversation with" one another. In each case, because both conversation and inquiry were vulnerable, the "managers" ("convenors," "facilitators," or "mediators") took careful steps to protect and support those meetings, those interactions, so they could yet inform policymakers.

We learn from these cases, too, and from the literature on mediated negotiations, about the components and the temporal sequencing of careful process design. We see that carefully conducted participatory processes develop over time, through several phases, in which, perhaps counter-intuitively but crucially, negotiation comes last, not first. Before parties can begin to negotiate – to explore where giving a little might gain much more, to trade across priorities, to fashion proposals and agreements – they must be able to invent, to devise possible options. To be practical, these options must be informed by what they have learned from their engagement with experts and with each other. And before they can invent or learn, parties must have convened, have come together. But even such convening requires a prior diagnosis of issues to see who, which parties, might care enough to meet together. Such a diagnosis, done well, can provide a context to (i) convene the relevant parties, and (ii) help them learn together, so they can (iii) invent options, and so (iv) fashion proposals to which the parties can commit.[14]

Sherman, Adler, and Beutler all knew that negotiation, decision-making or problem-solving are most possible and most valuable at the later rather than the earlier stages of a participatory process. They distrusted presumptive solutions in which answers came before questions; they protected time and space for learning from experts. They resisted the idealization of argument or debate (as first imagined in Sherman's case) because they recognized how readily anger and fear can lead to ad-hominem attacks that punish joint inquiry instead of furthering public learning. They recognized public uncertainty and ignorance not as human flaws or public inadequacy but as opportunities to learn together. They all designed processes that would take time, that they tried to manage carefully, so that they would discourage parties from jumping to

13 See De Leo and Forester (2018, 154); Cf. Saija *et al.* (2017), and Forester (2025).

14 Cf. Forester (2009); Laws and Forester (2007); see especially the many volumed work of Lawrence Susskind, e.g. (Susskind *et al.* 1999). For a compelling introduction to Susskind's seminal insights, see his early account in Forester (2013, chapter 12). In a recent 2026 podcast, Susskind prefers "collaborative problem-solving" to "public dispute mediation." (Cf. In conversation with Lara Land, "Beyond Trauma," podcast available via iTunes and Spotify).

conclusions and instead help them to frame shared questions. More generally, such mediated negotiations that engage participants in addressing their ignorance together to learn and craft options have been documented and reflected upon as "joint fact-finding," participatory processes that replace the adversary science of wars between experts with joint inquiry.[15]

To speak of these general "phases" – of diagnosis, convening, learning, inventing, and then and only then negotiating or deciding – enables us to re-frame "participation" and deliberation as temporally evolving, managed and adaptive social and political processes that can achieve far more than expressing differences in voice, in perspective, or in argument. In this framework, public participation becomes far more than a raw, cathartic, emotionally charged practice of "decide-announce-defend," that citizens turn to when they know that they will have only three minutes to speak in a public hearing.

This framework has practical implications and so, it points to risks. If diagnosis goes wrong, for example, improper tools of follow-up and intervention can be chosen – as in the Mayor's call for open, "public debate" in Sherman's case. If convening goes wrong, critical stakeholders can be excluded or dismissed, or convened parties can indulge in ad-hominem attacks rather than addressing their problems: witness Adler's early interviewing to shape who should, and would be willing to, be "at the table" in the study group. If learning goes wrong, parties can make short-sighted, ill-informed agreements: witness Sherman's openness to questions, Adler's stress on what fresh information would help, and Beutler's mind-mapping exercise to determine what the parties needed to know. If inventing goes wrong, parties can focus prematurely on a limited set of options: witness Adler's concern with impatient parties' overconfidence that they have the solutions already in mind. And, of course, negotiations can go wrong: parties can fail to explore possible trades as they presume of others, "Oh, they'll never …" Or parties can be so tempted to engage in blame and retaliation that they miss opportunities for problem-solving: witness Beutler's persistent appeal to parties to acknowledge past pain and have the courage nevertheless "to be in conversation" to resolve their problems.[16]

So, these reflections lead to a warning: if we understand "participation" or deliberation too thinly in terms of competitive argumentation or adversarial debate, we can ignore the dangers of producing what we can call "deliberative malpractices." These are the practices that – often unintentionally – contribute to the disrespect, exclusion, and lack of recognition of parties; the dismissal or humiliation of parties, the presumptive narrowing of inquiry and the squandering of opportunities, the arrogance of allowing "experts" to intimidate citizens having local knowledge, the ways status differences can pre-empt breaking bread together.[17] If a participatory process has not convened affected parties sensitively, it may be convenient for existing officials, but distrusted and suspect in the eyes of broader publics. If the process includes parties that are affected today, but excludes those who may be affected and outspoken tomorrow, it can easily result in tragedy or farce.

I have suggested lessons about "participatory processes" by considering the practices of skillful mediators of public disputes. Sherman's, Adler's, and Beutler's work represented participatory cases in which distinct, anticipatory elements of process design crucially promoted public learning, legitimacy, and decision-making, integrally involving technical expertise and recognizing public fears and passions as well.[18] So, indeed, "this is really a form of policy analysis!"[19] Efforts to continue to study the practices and malpractices of mediating complex public disputes will repay our efforts.

15 See here Laws and Forester (2007); cf. Matsuura and Schenk (2016); Adler *et al.* (2011); McCreary *et al.* (2001).

16 Despite well-founded skepticism over ideals of "win-win" outcomes, unfortunately too many dismiss the persistent threats of "lose-lose" agreements, short-sighted compromises. See Lax and Sebenius (1986); Forester (2009).

17 I begin to discuss deliberative malpractices in a small book I am preparing on our subtle superpower of listening well and paying attention (Forester 2027, in process). But we might say that deliberative malpractices can result whenever public officials may smuggle in what Max Weber, one hundred years ago, recognized as "unbrotherly," the "aristocracy of the intellect": which appears as a threat in participatory cases, when experts are exalted and somehow must speak first, when other parties with relevant questions are secondary and lay people are even lower status! (Cf. Weber (1946, 355); Sherman in Forester (2013, chapter 1)

18 Space did not allow discussion here of a fourth, all too literally extra-ordinary, case of newly bridging the St. Croix River bordering Wisconsin and Minnesota. The controversy over the lift-bridge at Stillwater had been a matter of contention for 30 years. But then planner and mediator Mike Hughes managed a process of 28 stakeholders – environmentalists and preservationists, economic development and transportation advocates, local, state, and federal agency representatives – who together actually designed (and found a way to build) the new bridge, the highway engineers being on tap, not on top (See chapter 4 in Forester 2021).

19 So do I still hear the emphatic words of a brilliant student, Flavien Glidja, after a lengthy discussion of Peter Adler's work in class at Cornell one afternoon. I have tried to develop and follow out Flavien's lead ever since.

Author's note: For thoughtful comments asking for clarifications of my arguments here, I am grateful to Francesca Galli, David Kay, David Laws, Giusy Pappalardo, and Merlijn van Hulst. I remain responsible for ambiguities and gaps that remain.

## References

Adler P.S. (2024), *Calming the Storm: A Leader's Handbook for Managing Unproductive Conflicts*, Lanham MD, Rowman and Littlefield Publishers

Adler P.S., Bryan T., Mulica M., Shapiro J. (2011), Humble Inquiry: The Practice of Joint Fact Finding as a Strategy for Bringing Science, Policy and the Public Together

Arnstein S.R. (1969), A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35, n.4, pp.216-224

De Leo D., Forester J. (eds.) (2018), *Reimagining Planning: How Italian Urban Planners are Changing Planning Practices,* Rome, INU Edizioni

Evans T., Hupe P. (eds.) (2020), *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*, London, Palgrave Macmillan

Forester (2027) *The Gift of Listening: Paying Attention to What Matters* (in the process of publication)

Forester J. (2025), Territorial governance practices: attentive listening and improvising in the face of power, in Cotella G. and Rivolin U.J. (eds.), *Handbook of Territorial Governance*, Cheltenham UK, Edward Elgar, pp.114-128

Forester J. (2023), How Planners Might Improvise in the Face of Power: Waking Up Theory for Practice, *Planning Theory & Practice*, 24, n.2, pp.147-150

Forester J. (2022), Options Analysis as Context-Responsiveness in Practice: Integrating Diagnosis, Expertise and Negotiations (Refining Communicative Planning and Critical Pragmatism), *Planning Theory and Practice*, Vol.23, No.5, pp.663-680

Forester J. (2021), *How Spaces Become Places: Place Makers Tell Their Stories*, New York, New Village Press

Forester J. (2018), Deliberative Democratic Practices - Without Smothering Invention. A Practical Aesthetic View, in Bächtiger A., Dryzek J., Mansbridge J., Warren M. (eds.), *Oxford handbook on deliberative democracy,* New York, NY, Oxford University Press, pp.595-611

Forester J. (2013), *Planning in the Face of Conflict: Surprising Possibilities of Facilitative Leadership*, Chicago, American Planning Association

Forester J. (2009), *Dealing with Differences: Dramas of Mediating Public Disputes*, New York, Oxford University Press

Forester J. (2006), Making Participation Work When Interests Conflict. Moving from Facilitating Dialogue and Moderating Debate to Mediating Negotiations, *Journal of the American Planning Association*, 72, n.4, pp.447-456

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

Forester J., Verloo N., Laws D. (2023), Creative discretion and the Structure of Context-Responsive Improvising, *Journal of Urban Affairs*, Vol.45, No.6, pp.1145-1162

Laws D., Forester J. (2015), *Conflict, Improvisation, Governance: Street Level Practices for Urban Democracy*, London, Routledge

Laws D., Forester J. (2007), Learning in Practice: Public Policy Mediation, *Critical Policy Studies*, Vol.1, No.4, pp.342-370

Lax D.A., Sebenius J. (1986), *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain,* New York, Free Press

Matsuura M., Schenk T. (eds.) (2016), *Joint Fact-Finding in Urban Planning and Environmental Disputes*, London, London, Taylor and Francis

McCreary S., Gamman J., Brooks B. (2001), Refining and Testing Joint Fact-Finding for Environmental Dispute Resolution: Ten Years of Success, *Mediation Quarterly*, Vol.18, No.4, pp.329-348

Pappalardo G. (2018), Community Mapping and the Mood for Learning, in De Leo D., Forester J. (eds.), *Reimagining Planning: How Italian Urban Planners are Changing, Planning Practices*, Rome, INU Edizioni, pp.146-162

Reardon K., Forester J. (eds.) (2016), *Rebuilding Community After Katrina: Transformative Education in the New Orleans Planning Initiative*, Philadelphia PA,Temple University Press

Romano I. (2018), The Work of the Deliberative Designer, in D. De Leo and J. Forester (eds.), *Reimagining Planning: How Italian Urban Planners are Changing Planning Practices*, Rome INU Edizioni, pp.200-217

Romano I. (2008), Commentary on Tony Gibson's Profile, in Forester J. (Ed.), Interface: Practice Challenging Theory in Community Planning, *Planning Theory & Practice*, Vol.9, No.1, pp.121-123

Saija L., De Leo D., Forester J., Pappalardo G., Rocha I., Sletto B, Corburn J., Mwau B., Magnaghi A. (2017), Learning from practice: environmental and community mapping as participatory action research in planning, *Planning Theory & Practice*, Vol.18, No.1, pp.127-153

Sclavi M. (2018), Working with passion, anger, and creativity, in De Leo D., Forester J. (eds.), *Reimagining Planning: How Italian Urban Planners are Changing Planning Practices*, Rome, INU Edizioni, pp.180-199

Sclavi M. (2008), The Role of Play and Humor in Creative Conflict Management, *Negotiation Journal,* 24, n.2, pp.157-180

Sclavi M. (2003), *Arte di ascoltare e mondi possibili. Come si esce dalle cornici di cui siamo parte,* Milan, Mondadori

Sclavi M. (2002), *Avventure urbane: progettare la città con gli abitanti,* Milan, Eleuthera

Sclavi M., Buraschi D. (2022), *Participative Democracy and the Art of Listening*, Milan, Ascolto Attivo srl

Sclavi M., Susskind L.E. (2016), *Confronto Creativo: Come funzionano la co-progettazione creativa e la democrazia deliberativa. Perché ne abbiamo bisogno*, Milan, Ipoc

Susskind L.E., McKearnan S., Thomas-Larmer J. (1999), *The Consensus Building Handbook: a comprehensive guide to reaching agreement*, Thousand Oaks, Sage Publishing

Weber M. (1946), Religious Rejections of the World and their Directions, in Gerth H.H. and Mills C.W. (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford, Oxford University Press, pp.323-359

**John Forester**
jff1@cornell.edu
John Forester is Professor Emeritus at Cornell University. His explorations of what planners, policy analysts, and mediators actually do have been published in seven books of practice-focused oral histories, including recently, *How Spaces Become Places: Placemakers Tell Their Stories* (NYU, 2021). Better known are his *Planning in the Face of Power* (California, 1989), *Deliberative Practitioner* (MIT, 1999), and *Dealing with Differences* (Oxford, 2009). He is completing a small book on the subtle superpower of attentive listening, tentatively titled, *The Gift of Listening: Paying Attention to What Matters.*

# Saggi

# La città dei 15 minuti attraverso la lente della geografia dei servizi scolastici a Roma

Carlotta Anna Pallottino
Sapienza Università di Roma

Il contributo analizza la prossimità dei servizi nella città di Roma con particolare riferimento alla rete scolastica del primo ciclo. Nel quadro degli studi sulla 'città dei 15 minuti', la ricerca approfondisce il ruolo degli Istituti comprensivi come infrastruttura territoriale essenziale. Il tema è analizzato ricorrendo ai Sistemi informativi geografici per restituire una lettura integrata dei rapporti tra insediamenti residenziali, accessibilità, mobilità allo scopo di fornire un possibile supporto conoscitivo preliminare ai processi di programmazione di dimensionamento della rete.

**The 15-minute city through the lens of the geography of school services in Rome**

*The contribution analyses the proximity of services in the city of Rome, with particular reference to the primary and lower secondary school network. Within the framework of studies on the '15-minute city', the research explores the role of Comprehensive Institutes (K-8 School Unit) as essential territorial infrastructure. The topic is examined through the use of Geographic Information Systems (GIS) in order to provide an integrated reading of the relationships between residential settlements, accessibility, and mobility, with the aim of offering preliminary knowledge to support network planning and sizing processes.*

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-16

**Citazione**
Pallottino C.A. (2026), La città dei 15 minuti attraverso la lente della geografia dei servizi scolastici a Roma, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.210-226

**Parole chiave**
Aree urbane
Cittadini
Servizi pubblici

**Keywords**
*Urban areas*
*Citizens*
*Public services*

## Introduzione

Il presente lavoro di ricerca ha preso l'avvio nell'ambito dell'attività professionale prestata dall'Autrice nell'Ufficio tecnico Edilizia educativa e scolastica del Dipartimento Scuola di Roma Capitale e si è sviluppato indagando in modo più ampio il tema delle scuole a Roma nell'ambito di un dottorato di ricerca presso l'Università Sapienza di Roma[1].

Alla base di questo studio si è individuato nella scuola un ruolo centrale in quella concezione di città in cui sia garantita una relazione di prossimità tra i cittadini e i servizi pubblici.

L'indagine oggetto del lavoro è stata svolta nel contesto del territorio di Roma Capitale suddiviso dal 2013[2] negli attuali 15 Municipi che presentano territori piuttosto eterogenei. Nella città di Roma sono presenti diverse reti scolastiche pubbliche a gestione comunale o statale, di proprietà di Roma Capitale o della Città Metropolitana, distribuite in modo non uniforme sul territorio comunale determinando una situazione di scarso equilibrio

1 Dottorato di ricerca in Scienze documentarie linguistiche e letterarie del XXXVIII ciclo, conseguito il 26 gennaio 2026. Titolo tesi: *La scuola al centro delle città dei 15 minuti: il caso di Roma. Scenari GIS e prospettive*.

2 Deliberazione 11 del 2013 dell'Assemblea capitolina: *Delimitazione territoriale dei Municipi di Roma Capitale*.

nell'offerta dei servizi e situazioni di forte disparità in molti casi.

A tale riguardo negli ultimi anni sono stati effettuati diversi studi che hanno evidenziato anche come, a seconda dell'area della città nella quale si risiede, e quindi a causa di una maggiore o minore prossimità ai servizi, si possano avere opportunità molto diverse (Governa 2014; Celata e Lucciarini 2016; Lelo *et al.* 2019) e come il contesto locale e l'eterogeneità territoriale influenzino in modo decisivo anche le scelte stesse delle persone (Fotheringham *et al.* 2016).

Nel contributo proposto il paradigma della 'città dei 15 minuti' non è un riferimento rispetto al quale misurare le dotazioni di servizi della città di Roma, né un criterio prescrittivo da applicare direttamente all'organizzazione dei servizi scolastici. Al contrario, questo modello è stato assunto come prospettiva di interpretazione critica per indagare le modalità di organizzazione e gestione delle reti dei servizi pubblici con particolare riferimento a quelli scolastici. Il risultato di questo lavoro non è dunque quello di valutare la 'coerenza' dell'organizzazione della città di Roma con il modello della città di prossimità. Ci si propone piuttosto di mostrare come l'assenza di considerazione della dimensione geografica nei processi decisionali relativi alle reti di servizi possa produrre risultati poco funzionali dal punto di vista della prossimità e dell'accessibilità e, con riferimento alla rete scolastica, ostacolando al contempo la possibilità di costruire relazioni strutturate e utili tra scuola e territorio. La prospettiva utilizzata ha messo in evidenza i limiti di una razionalità prevalentemente amministrativa e non territoriale nella costituzione e gestione della rete degli Istituti comprensivi in particolare, aprendo uno spazio di riflessione sulle potenzialità di un maggiore ricorso a strumenti e competenze geografiche nel supporto alle politiche pubbliche.

La ricerca presentata è stata vigorosamente indirizzata dalla questione della dimensione pubblica della geografia, declinata nella necessità per tutti i cittadini di avere conoscenze e competenze geografiche di base, ma anche nel necessario ricorso alle conoscenze e competenze del sapere geografico nella gestione della *Res publica* (Morri 2020). Attraverso questo lavoro si è giunti alla consapevolezza che la gestione di una delicata categoria di servizi come quelli scolastici, oltre a richiedere una conoscenza approfondita del contesto, può configurarsi come una vera e propria pratica di *public geography*[3].

In tale prospettiva, il lavoro intende anche fornire elementi conoscitivi utili al dibattito sulle politiche pubbliche locali, provando a rafforzare un approccio *evidence-based* alla pianificazione dei servizi educativi. Le evidenze prodotte mirano in particolare a supportare i decisori pubblici nell'individuazione di priorità territoriali di intervento e nel promuovere una maggiore integrazione tra pianificazione urbanistica, programmazione dell'offerta scolastica e politiche della mobilità di prossimità.

### *Gli obiettivi e l'ambito della ricerca*

L'obiettivo sulla base del quale è stata avviata la ricerca era quello di individuare criteri nuovi per migliorare la gestione delle reti scolastiche pubbliche a Roma; si è immaginato così di ricorrere alla tecnologia dei Sistemi informativi geografici (GIS)[4] in un'ipotesi di città in cui potesse essere garantita ai cittadini una prossimità ai servizi essenziali in un raggio di spostamenti brevi e in condizioni di sicurezza. Per ottenere risultati di questa natura, negli ultimi anni sono state sviluppate molte metodologie anche in riferimento a città storiche (Weng *et al.* 2019; Balletto *et al.* 2021; Chaim 2022; Jeong *et al.* 2023; Lanza e Carboni 2023; Pucci *et al.* 2023; Chiaradia *et al.* 2024). Per poter effettuare il lavoro di ricerca in ambiente GIS si è dunque inizialmente condotta una ricostruzione complessiva delle reti scolastiche pubbliche e private nel territorio comunale, partendo dalle fonti istituzionali open data del Ministero dell'Istruzione e del merito (MIM), di Roma Capitale e di Città Metropolitana, a partire dalla scuola dell'infanzia fino alle scuole secondarie di secondo grado. Completate le verifiche dei dati si è realizzato un modello georeferenziato relativo all'anno scolastico 2022-2023, utilizzando il software open source QGIS versione 3.40 Bratislava, e si è scelto, infine, di approntare le analisi di dettaglio con riferimento al sistema scolastico statale del primo ciclo.

Nel corso dell'attività di ricerca si è approfondito il concetto di prossimità andando oltre l'idea della vicinanza fisica, per giungere a quella di una condizione che è certamente facilitata dalla continuità territoriale, dalla presenza dei trasporti pubblici o di percorsi pedonali sicuri e sostenibili, ma passa anche attraverso altri fattori tra i quali la conoscenza e l'inclusione sociale nonchè un'accessibilità reale che sia riferita alla capacità delle persone di raggiungere e partecipare a opportunità e attività (Farrington e Farrington 2005). Una condizione di prossimità in riferimento alle scuole nell'intero percorso del

3 Nel Manifesto della *Public Geography,* reso pubblico a Padova il 14 settembre 2018, si definisce la geografia come disciplina aperta orientata all'utilità sociale.

4 Sistemi informatici per raccogliere, gestire, analizzare e visualizzare dati geospaziali, ovvero informazioni associate a una posizione precisa sulla Terra, e nel caso in esame, dati sulla popolazione e le scuole di Roma Capitale.

primo ciclo consente di realizzare una progettazione educativa unitaria e sviluppare in modo proficuo la relazione scuola-quartiere-famiglie facilitando anche, di conseguenza, una reale accessibilità per i cittadini alle opportunità e alle attività.

Il punto di arrivo della ricerca è stato il riconoscimento della necessità di una conoscenza geografica approfondita come base per qualsiasi ipotesi progettuale o operativa (Toschi 1955)[5] finalizzata al raggiungimento di quel medesimo modello di città che garantisca una maggiore equità nella distribuzione dei servizi e delle opportunità ai suoi cittadini.

Il presente lavoro è stato strutturato in due parti: una tesa a ricostruire il ruolo dei servizi scolastici in una città di prossimità, e una seconda nella quale si è presa in esame la specifica rete degli Istituti comprensivi di Roma come campo privilegiato di indagine, analizzandone la distribuzione spaziale e le principali caratteristiche anche in relazione alle aggregazioni di edilizia a destinazione abitativa, approfondendo il tema con un caso di studio scelto tra i territori in cui nel corso della ricerca erano emerse particolari specifiche anomalie.

## 1. La scuola e la 'città dei 15 minuti'

Con l'espressione 'città dei 15 minuti'[6] si fa riferimento a un modello di città fondato sulla prossimità, in cui i principali servizi necessari alla vita quotidiana – tra cui lavoro, istruzione, cura, mobilità e tempo libero – sono facilmente disponibili e accessibili entro un breve raggio idealmente percorribile a piedi o in bicicletta, trovando dunque una risposta rapida ai "bisogni essenziali di vita" (Moreno 2016) degli abitanti. Questa impostazione richiama l'idea di una città policentrica, articolata in parti dotate di autonomia funzionale e caratterizzate da un'equa distribuzione dei servizi fondamentali.

L'idea di prossimità ed equità nella distribuzione dei servizi non è una novità nella storia del pensiero urbanistico. Dopo la crisi della città industriale tra il XVIII e il XIX secolo con la quale si era rotto l'equilibrio del rapporto tra la residenza e il luogo di lavoro che connotava le città storiche europee[7], si cominciarono a sviluppare teorie e proposte per una città che fosse nuovamente a misura d'uomo. A partire dalla teoria di Christaller[8] delle Località centrali (Christaller 1980), che era finalizzata a tradurre *in equilibri spaziali l'equilibrio generale tra domanda e offerta* (Dematteis e Lanza 2014), molte ipotesi di modello urbano hanno cercato di ricostruire un rapporto equilibrato tra residenza e accessibilità alle diverse funzioni urbane. In questa prospettiva si collocano, tra gli altri, il Piano Cerdà[9] per Barcellona e la Garden City di Ebenezer Howard[10] esplicitata nel modello delle Unità di Vicinato di Perry[11], nei quali la scuola assumeva un ruolo centrale per la progettazione urbana.

5 "La pianificazione territoriale comporta le seguenti fasi: 1°) individuazione del territorio che si vuol fare oggetto di pianificazione; 2°) sua delimitazione; 3°) sua articolazione interna; 4°) acquisizione della conoscenza della regione nella sua struttura fisica, nella sua popolazione considerata sotto gli aspetti demografici e sociali, infine nella sua struttura economica e organizzazione politico-amministrativa; 5°) esame dell'aspetto distributivo spaziale dei singoli fatti o gruppi di fatti, sui quali la pianificazione è chiamata ad agire singolarmente e coordinatamente; 6°) studio di problemi particolari di localizzazione, di avvaloramento di risorse naturali, di insediamento e così via; 7°) stesura del piano; 8°) attuazione del piano". In questo elenco Toschi riconosce al geografo la competenza specifica nelle prime 6 fasi e suggerisce un suo intervento anche nelle successive 2 anche per *sollecitare con continuità la necessaria visione d'insieme* (Toschi 1955, 52-68).

6 La definizione 'Cittàdei 15 minuti' è la traduzione in italiano della *Ville du quart d'heure* resa popolare dall'urbanista Carlos Moreno in un articolo pubblicato su *La Tribune* il 5 ottobre 2016, in continuità con uno storico filone di studi relativo alla definizione di una organizzazione urbana basata su unità spaziali autonome, in cui servizi essenziali (le residenze, il verde, le scuole, gli spazi lavorativi e sociali) siano facilmente e rapidamente raggiungibili a piedi o in bicicletta.

7 Aldo Rossi in *L'architettura della città* (1987) sintetizza la genesi della città moderna con la rivoluzione industriale: un primo momento con la fine dell'economia domestica intesa come unità di produzione e di consumo e la perdita della coincidenza tra abitazione e luogo di lavoro della città medievale; una seconda fase con la progressiva industrializzazione e la comparsa dei primi mezzi di lavoro collettivi che consentono di scegliere abitazioni anche distanti dal luogo di lavoro; una terza fase con lo sviluppo dei mezzi di trasporto privati e pubblici e la partecipazione delle amministrazioni al servizio dei trasporti con sviluppo del pendolarismo.

8 Walter Christaller (1893-1969) fu un geografo ed economista tedesco.

9 Ildefons Cerdà i Sunyer, ingegnere e urbanista catalano. Elaborò una teoria dell'urbanistica come scienza riconoscendo il contributo di altre discipline come la storia, l'economia e la statistica.

10 Ebenezer Ebosele Howard (1850-1928) è stato un urbanista inglese. Si ispirò alle idee di John Ruskin e William Morris in relazione allo spopolamento delle campagne e conseguente sovraffollamento delle città.

11 Clarence Perry (1872-1944), pianificatore, sociologo statunitense, in *The Neighborhood Unit, Regional Survey of New York and its Environs* (1929), descrive i dettagli dell'Unità di vicinato in cui si stabilisce che: "un intervento di unità residenziale dovrebbe fornire abitazioni per la quantità di popolazione che richiede d'abitudine una scuola elementare, con l'esatta superficie dipendente dalla densità di abitanti".

Nel Novecento tali sperimentazioni hanno avuto ulteriori sviluppi, attraverso molti esempi, fra cui il progetto del 1970 per Arcosanti[12], una città sperimentale nel deserto dell'Arizona negli Stati Uniti per 5.000 persone senza automobili in cui le distanze venivano misurate in minuti di cammino, fino a giungere a proposte recenti che hanno definitivamente assunto il tempo di percorrenza come parametro per la progettazione. Ne è un esempio il concetto del *cronourbanesimo*[13] promosso dall'urbanista Carlos Moreno e adottato in particolare nella sperimentazione parigina della 'cittàdei 15 minuti', in cui la scuola viene definita come 'capitale del quartiere' e nodo strategico di relazioni sociali e territoriali.

Negli ultimi anni, questo modello di città è stato inoltre assunto come riferimento operativo nel dibattito sulla sostenibilità urbana. In coerenza con l'Obiettivo 11 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, la rete internazionale C40, Cities Climate Leadership Group[14], ha individuato nella città policentrica una delle principali strategie per contrastare la crisi climatica adottando così la *15 minute city* come modello.

Oggi, anche grazie all'impulso dato da questa Rete, alla quale in Italia afferiscono attualmente Roma e Milano, si tentano sperimentazioni in molte metropoli a partire da Ottawa e passando per le già citate Barcellona e Parigi, ponendo una rinnovata attenzione sul ruolo dei servizi pubblici locali nei processi di governo del territorio.

### *Roma: La Città Metropolitana e quella in 15 minuti*

Durante il lungo periodo di gestazione del Piano regolatore generale (PRG) di Roma approvato nel 2008 a livello nazionale si sviluppavano dibattiti e studi sulla dimensione e delimitazione delle aree metropolitane[15] oltre che sull'attuazione del decentramento amministrativo finalizzato a ottimizzare l'amministrazione degli enti locali. La dislocazione di poteri e funzioni tra i diversi soggetti e organi della Pubblica amministrazione, avvicinando le esigenze della collettività agli enti gestionali più prossimi, avrebbe determinato infatti una maggiore partecipazione popolare[16], inclusione e accessibilità, valorizzando al contempo i caratteri delle singole parti della città e contribuendo, inoltre, a ridurre le distanze tra centro e periferie. In relazione agli effetti del decentramento amministrativo, tra i principi ispiratori della Legge Bassanini[17] c'era infatti proprio l'idea di rendere l'amministrazione più efficiente, snella e vicina ai cittadini.

In quello stesso periodo, sin dall'inizio degli anni Novanta, apparivano le prime proposte per il nuovo Piano regolatore di Roma in cui si prevedeva un'articolazione della pianificazione in un livello di dimensione superiore a quella comunale con valenza di struttura di base, e un livello circoscrizionale con una valenza direttamente prescrittiva per l'uso dei suoli.

Il PRG, approvato nel 2008, mantenne questo tipo di impostazione e introdusse anche le nuove 'centralità urbane' in una visione policentrica della città che sembrava tendere ad una autonomia delle parti mostrando al contempo una visione generale di respiro ampio e che veniva definita di livello metropolitano; una prospettiva sovra-comunale che si ricollegava direttamente all'idea di città-territorio[18], che negli anni Sessanta aveva imposto lo storico passaggio di scala nella concezione dell'organismo urbano destinato ad essere pianificato e amministrato (Cecchini 2009). Esula da questo lavoro entrare nel dettaglio della realizzazione delle 'centralità urbane' ma va ricordato come nel 2021 il concetto di città in 15 minuti, caratterizzato da un'evidente visione policentrica della città, è stato discusso nel corso della campagna elettorale per l'elezione del nuovo sindaco di Roma con lo slogan 'Roma a portata di mano', e che nell'attuale consiliatura sono stati creati un apposito Assessorato e un Dipartimento chiamato 'Decentramento, servizi al territorio e città in 15 minuti'. Oggi le funzioni inizialmente proprie di quella struttura e afferenti alla città in 15 minuti sono state trasferite alla Direzione Trasformazione urbana del Dipartimento Programmazione e attuazione

12 Progettata dall'architetto italiano Tullio Soleri (1919-2013).

13 Nei suoi scritti teorizza una nuova urbanistica in cui la progettazione dello spazio urbano pubblico e privato sia indirizzata ad accorciare i tempi di percorrenza arrivando così al paradigma dei 15 minuti.

14 La rete globale dei Sindaci di grandi città che operano per sviluppare e implementare politiche e programmi volti alla riduzione dell'emissione di gas serra e dei danni e dei rischi ambientali causati dai cambiamenti climatici.

15 La definizione di area metropolitana è considerata ambigua (Dematteis e Lanza 2014); si può fare riferimento a un'entità come la *città-rete* di grande dimensione (che dipende dalle relazioni fra le sue componenti e che può dunque estendersi o contrarsi in base al loro andamento), o denotare una *realtà di fatto* (cioè rilevabile geograficamente e statisticamente), oppure anche intendere il territorio di un *ente di governo urbano* (i cui confini deriverebbero però da negoziati o accordi).

16 Partecipazione: elemento essenziale nell'idea del diritto alla città sviluppata da Henry Lefebvre nel 1968.

17 La legge n. 59 del 1997 ha introdotto due principi fondamentali: la semplificazione amministrativa e il decentramento.

18 Nel 1962, in continuità con il dibattito sul cambiamento di scala nello schema urbano alla base della pianificazione (congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica a Lecce del 1959), esce un articolo a firma di Piccinato, Quilici e Tafuri.

urbanistica di Roma Capitale nell'ambito dei Progetti speciali legati all'evento Giubilare del 2025[19].

Se si osservano le attività predisposte a Roma negli ultimi anni da uffici capitolini legati alla denominazione 'città in 15 minuti', si osserva che le attività si sono concentrate da un lato negli approfondimenti necessari per contribuire alla redazione del nuovo Regolamento del decentramento amministrativo di Roma Capitale[20], da un altro nell'attività di studio connessa al ridisegno di nuovi quartieri per superare le vecchie Zone urbanistiche[21] tenendo conto delle trasformazioni degli ultimi anni. Si è avuto inoltre un forte impulso ai processi partecipativi e allo sviluppo di una serie di 15 progetti pilota di rigenerazione degli spazi urbani nei Municipi.

È recentissima l'approvazione in Consiglio dei Ministri di un nuovo disegno di legge costituzionale su Roma Capitale in cui le si riconoscono poteri e risorse speciali attribuendole lo status di ulteriore e autonomo ente costitutivo della Repubblica, accanto a Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, allo scopo di rendere più efficace il governo del suo territorio. Questo nuovo status per Roma comporterà nuove competenze per i Municipi, ridisegnando il complessivo assetto amministrativo dell'ente[22].

### *La centralità della scuola e gli Istituti comprensivi*

Come si può riscontrare negli esempi di sperimentazioni di città a cui si è accennato, a partire dalle Unità di abitazione di Perry fino alla Parigi di Moreno, la scuola è stata frequentemente posta al centro di ipotesi di città di prossimità. In particolare, è la scuola elementare ad essere considerata il perno, la base modulare per la costruzione dei nuovi quartieri della città o per la rigenerazione dei quartieri storici.

A Roma nel corso degli ultimi anni si è lavorato sul rapporto fra la scuola e il territorio attraverso vari progetti scaturiti dall'esigenza di avvicinare i cittadini al proprio territorio. Da tempo sono in corso le sperimentazioni di Pedibus[23] e Bike to School per favorire il raggiungimento delle sedi scolastiche in gruppo e in sicurezza a piedi e in bicicletta partendo dalle proprie abitazioni, e di realizzazione di 'strade scolastiche'[24] pedonali di fronte alle scuole pensate non solo per la sicurezza degli studenti, ma soprattutto come spazi per iniziative, concerti e per favorire lo scambio culturale con il quartiere. Si tratta in effetti di progetti spesso spontanei e autorganizzati che sono caratterizzati da un notevole impatto: una reciproca contaminazione tra la scuola e il quartiere e uno stimolo di natura pedagogica per l'educazione alla conoscenza del territorio.

Le scuole inseriscono in genere questo tipo di progetti all'interno dei Piani triennali dell'offerta formativa (PTOF)[25]. Si tratta di documenti operativi che sono espressione dell'autonomia scolastica e contengono le scelte didattiche, pedagogiche, organizzative e gestionali dell'istituzione; questi Piani comprendono l'indicazione degli obiettivi e degli scopi educativi particolari, oltre alla programmazione per la realizzazione delle attività funzionali al loro raggiungimento.

Nella L. n. 107/2015, per quanto riguarda i contenuti dei PTOF, si fa riferimento all'importanza dell'apertura della scuola al territorio "con il pieno coinvolgimento delle istituzioni e delle realtà locali" ivi comprese quelle preposte al contrasto della dispersione scolastica, all'apertura e al coinvolgimento delle famiglie, associazioni e comunità locali, e all'apertura ad attività esterne degli spazi scolastici oltre l'orario delle lezioni.

L'espressione "la scuola crea territorio" (Leonardi 2022) sembra quindi individuare in modo chiaro le intenzioni e gli effetti di attività scolastiche strutturate aperte all'esterno che possono trovare una sede efficace nei PTOF. Se si analizzano, tramite lo studio dei dati open accessibili sul sito del Ministero dell'Istruzione e del merito, i PTOF delle scuole che li hanno redatti e pubblicati, si riscontra come la scuola oggi si proponga come partner strategico di 'reti territoriali' e come essa sia in grado di operare un coordinamento fra i diversi soggetti con responsabilità nel campo dell'istruzione, gli enti locali, le famiglie e l'associazionismo (Tammaro *et al.* 2017).

In genere non è la singola scuola a redigere questi piani, ma il raggruppamento di "istituti comprensivi

19 Con la Deliberazione della Giunta capitolina n. 385 del 24 ottobre 2024.

20 In elaborazione da tempo, dovrebbe sostituire il precedente che era stato approvato con Deliberazione del Consiglio comunale n. 10 del 8 febbraio 1999.

21 Si tratta delle 155 Zone omogenee nelle quali è stata suddivisa la città da un punto di vista statistico nel 1977.

22 Il 30 luglio 2025 è stato approvato in Consiglio dei Ministri il nuovo disegno di legge costituzionale contenente modifiche all'articolo 114 della Costituzione in materia di Roma Capitale.

23 Che, come dichiarato sulle pagine del sito di Roma Capitale, hanno "l'obiettivo di promuovere l'autonomia dei bambini, la mobilità sostenibile e la costruzione di relazioni sociali positive all'interno della comunità".

24 Sul sito di Roma Capitale si può consultare l'elenco delle strade scolastiche realizzate che nell'a.s. 2024-2025 sono 24 prevalentemente nel I, II, e XIV Municipio: https://romamobilita.it/it/strade-scolastiche.

25 Introdotti dalla L. n. 59 del 1997 e modificati in triennali dalla L. n. 107 del 2015 nota come legge della Buona Scuola.

di scuola materna, elementare e secondaria di primo grado" denominato Istituto comprensivo[26].

Con la legge n. 97 del 31 gennaio 1994 *Nuove disposizioni per le zone montane*, sono stati creati in Italia gli Istituti comprensivi; per i Comuni montani con meno di 5.000 abitanti veniva introdotta una nuova forma di raggruppamento dei tre livelli di istruzione (infanzia, primaria e secondaria di primo grado) in un unico Istituto e con un'unica direzione. Si trattava di una novità nel sistema di organizzazione dell'istruzione pubblica concepita per salvaguardare il patrimonio scolastico e culturale e al contempo contrastare lo spopolamento. Con l'art. 21 veniva data la possibilità a quei Comuni di costituire "istituti comprensivi di scuola materna, elementare e secondaria di primo grado, cui è assegnato personale direttivo della scuola elementare e della scuola media secondo criteri e modalità stabiliti con ordinanza del Ministro della Pubblica istruzione".

La novità degli Istituti comprensivi, introdotta con una finalità specifica, era facoltativa, ma venne rapidamente adottata[27] su tutto il territorio nazionale in modo diffuso al di là delle aspettative iniziali[28]. Oggi in Italia le istituzioni principali sedi di direttivo sono 7.600, distinte in 127 Centri provinciali per l'istruzione degli adulti e 7.473 Istituzioni scolastiche, a loro volta ripartite in 150 Direzioni didattiche (costituite solo da scuola dell'infanzia e primaria), 4.684 Istituti comprensivi, 56 Istituti principali di I grado (costituite solo da scuola secondaria di primo grado) e 2.583 Istituzioni del II ciclo.

Sin da principio l'Istituto comprensivo si è qualificato come "scuola del territorio" (Marra Barone 2006) data la caratteristica di poter dialogare in modo stretto con enti locali, associazioni, famiglie, volontariato e istituzioni culturali. Il coinvolgimento di questi attori era stato immaginato perché tutti potessero contribuire ad arricchire l'offerta formativa della scuola da programmare attraverso i Piani triennali dell'offerta formativa nell'ambito dell'autonomia scolastica, con la conseguenza di determinare ricadute positive sul territorio di appartenenza.

La costituzione, aggregazione, soppressione o variazione degli Istituti comprensivi avviene nell'ambito di un procedimento denominato 'Dimensionamento scolastico' attraverso il quale la Regione opera ogni anno la razionalizzazione e programmazione della propria rete scolastica, secondo quanto stabilito dall'articolo 138 del D.Lgs. n. 112/98 e dalla riforma del Titolo V della Costituzione (L. cost. n. 3/2001). L'iter di approvazione del dimensionamento, che si conclude con una Delibera di Giunta regionale, è articolato e prevede numerosi passaggi[29].

L'Istituto comprensivo ha riscosso un grande successo nell'ambito dei processi di riorganizzazione della rete scolastica realizzati a cavallo degli anni Duemila e finalizzati all'attribuzione di personalità giuridica alle istituzioni scolastiche delle dimensioni stabilite dalla legge, le cui soglie minime previste, più facili da raggiungere in forma raggruppata, erano fissate a 500 alunni (con un massimo di 900), ridotti a 300 nelle zone di montagna[30]. Tali limiti sono stati poi modificati con la Finanziaria dell'estate 2011, il D.L. n. 98/2011, approvata dal Governo Monti, con l'obbligo di non scendere sotto i 700 alunni, successivamente abbassato a 600. Tra il 2023 e oggi sono intervenute ulteriori novità legate al PNRR; il Decreto interministeriale n. 127/2023, per la "definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi" per il triennio successivo, in cui erano previsti tagli alle sedi scolastiche a livello nazionale che portassero le medie regionali da un minimo di 900 e un massimo di 1.000 alunni andando a interferire con le scelte delle Regioni, e una successiva sentenza della Cassazione[31]. Dal 1°

26 Con la legge n. 97 del 31 gennaio 1994 veniva data la possibilità a Comuni montani di istituire un Istituto comprensivo.

27 L'Ordinanza del Ministero della Pubblica istruzione n. 315 del 1994 all'articolo 9 prevedeva la forma degli Istituti comprensivi sperimentali metropolitani.

28 Nell'a.s. 1995-1996 erano stati istituiti 137 Istituti (fonte: Ministero dell'Istruzione 1999).

29 Allo stato attuale, il punto di partenza del dimensionamento è un atto di indirizzo regionale sulla programmazione che è destinato alle Province che adottano le proposte tenendo conto delle indicazioni provenienti dagli enti locali, dalle istituzioni scolastiche e dall'utenza. Le Province stilano un piano nel quale confluiscono le proposte relative a tutte le istituzioni scolastiche. L'ufficio scolastico regionale esprime un parere preventivo sulle proposte. Le proposte provinciali e il parere vengono esaminati nell'ambito della Conferenza regionale permanente e ricondotti nel Piano regionale per il dimensionamento che viene successivamente approvato con Delibera di Giunta regionale. Cfr. https://www.regione.lazio.it/cittadini/scuola-universita/istruzione/dimensionamento-scolastisco

30 D.P.R. n. 233/1998.

31 Sentenza della Corte di Cassazione n. 223 del 2023, che ha ritenuto non fondate alcune questioni di non costituzionalità espresse dalle Regioni nei ricorsi intentati a seguito dell'interferenza dello Stato in materia di istruzione a favore della centralità del dirigente scolastico e dell'autonomia scolastica. La sentenza si inserisce in effetti in un processo di riduzione del ruolo delle Regioni in materia, oggi collocate in una scomoda posizione tra un'incudine rappresentata da un evidente ritorno di presenza dello Stato e il martello del rafforzamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (Laneve 2024).

gennaio 2024 i precedenti limiti quantitativi non sono quindi più in vigore, con la previsione di ridurre gradualmente le sedi delle dirigenze scolastiche di circa 150 unità a livello nazionale nel triennio fino all'a.s. 2026-2027. Con il decreto-legge del 16 gennaio 2025, n. 1[32] sono state previste alcune deroghe, e i recenti sviluppi con il commissariamento di quattro Regioni da parte del Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2026 per la mancata approvazione dei Piani di dimensionamento scolastico 2026-2027[33] danno la misura dell'attualità e rilevanza della questione per gli organi politici, gli enti locali, i sindacati e, di conseguenza, le comunità.

Questo riassunto degli ultimi passaggi delle vicende legate al dimensionamento scolastico è finalizzato a evidenziare la complessità degli interessi e delle procedure in gioco, ma l'aspetto che rileva in questo studio è l'effetto che l'organizzazione della rete può avere sul territorio.

L'iter di approvazione dell'annuale Dimensionamento prende avvio da una Delibera di Giunta regionale che adotta le linee guida per la programmazione della Rete scolastica e viene trasmessa ai Comuni per i successivi passaggi. All'interno del documento, oltre ai necessari criteri da rispettare per la programmazione della rete nei quali sono elencati anche parametri numerici da raggiungere in attuazione alle disposizioni ministeriali in materia, in genere in premessa sono espressi in forma generale gli obiettivi e i riferimenti per il dimensionamento tra i quali, oltre all'obiettivo di programmare un'offerta formativa sempre più funzionale all'efficace azione didattico-educativa e la realizzazione del diritto all'apprendimento, sono trattati anche altri temi.

Nella Delibera di Giunta regionale del Lazio n. 605 del 5 agosto 2024, contenente le linee guida, in premessa si legge ad esempio che "la Regione adotta il Piano di dimensionamento delle Istituzioni scolastiche con l'obiettivo di organizzare l'erogazione del servizio scolastico nei vari territori del Lazio in modo da", tra le altre cose, "assicurare nel tempo continuità e stabilità dell'organizzazione della rete scolastica" e "salvaguardare l'identità storico-culturale delle istituzioni scolastiche e le loro relazioni con i rispettivi territori". Si legge inoltre che "la programmazione della rete scolastica deve essere definita a partire da un'analisi complessiva del contesto territoriale di riferimento che tenga conto" di vari elementi, fra cui il "trend demografico in funzione della coerente distribuzione degli studenti tra autonomie scolastiche", del "sistema dei collegamenti e dei trasporti", "della valorizzazione delle molteplici funzioni di servizio che ciascuna istituzione svolge, con particolare attenzione alle realtà territoriali più dinamiche" e "delle reali opportunità di inserimento dei giovani in un contesto lavorativo".

La lettura di questo documento suggerisce una forte attenzione al contesto nel quale la rete scolastica si trova a operare; tale attenzione non sembra però poi corrispondere a un preciso momento o adempimento previsto nel lungo iter di approvazione, nel corso del quale le proposte di variazione vengono discusse in genere nei termini del rispetto dei parametri di legge, come si può riscontrare nei documenti di approvazione delle proposte nelle varie fasi.

Data la sua natura, la D.G.R. di approvazione del Dimensionamento presenta alcune analogie con un piano regolatore: sono entrambi strumenti di pianificazione territoriale che prevedono l'organizzazione dello spazio e delle risorse determinando un impatto sul territorio, entrambi approvati con un atto politico regionale. Il documento di approvazione del Dimensionamento essendo legato agli interessi di tanti interlocutori e frutto di delicati equilibri di potere tra l'autonomia scolastica e il governo del territorio e vincolato, come si vede dalle ultime vicende, dai limiti e i programmi previsti dallo Stato centrale, come riscontrato nel corso di questo studio, può presentare in alcuni casi delle sovrapposizioni territoriali e delle anomalie che rendono non del tutto coerente la rete scolastica risultante.

Nel prosieguo di questo contributo si propone un approfondimento finalizzato a evidenziare la struttura della rete degli Istituti comprensivi in tutte le sue componenti e in relazione al contesto territoriale di Roma Capitale approfondendone i casi di anomalie attraverso una rappresentazione di dettaglio.

## 2. La rete degli Istituti comprensivi e Roma

Relativamente alla sola rete scolastica statale, dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria di primo grado, oggi a Roma si contano 1.276 Istituti di cui 921 relativi all'istruzione statale. Ai 920 raggruppati in 181 Istituti comprensivi (che raggruppano almeno 3 Istituti e le eventuali sezioni

32 Facente parte delle *Misure urgenti in materia di riforma R. 1.3, Riorganizzazione del sistema scolastico della Missione 4 - Componente 1 del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, che contiene disposizioni relative al dimensionamento delle istituzioni scolastiche per il prossimo anno scolastico 2025-26.

33 La gestione dell'approvazione del provvedimento è stata affidata a quattro commissari ad acta per rispettare la scadenza legata a Obiettivi PNRR che prevedono il raggiungimento di un coefficiente medio di 938 alunni per scuola.

ospedaliere) si aggiunge il Convitto nazionale Vittorio Emanuele II che è una scuola statale ma ha un differente statuto[34].

Per poter effettuare uno studio di dettaglio della rete degli Istituti comprensivi di Roma è stato necessario reperire dati affidabili con i quali svolgere le analisi: popolazione residente, popolazione scolastica e dati relativi alle scuole

Per la redazione di questo lavoro sono stati utilizzati i dati Istat sulla popolazione residente a Roma delle fasce d'età tra 0 a 18 anni. I dati Istat sono scaricabili liberamente dal sito e sono inoltre disponibili tra gli open data di Roma Capitale suddivisi per anni d'età e per Municipio oltre che nel dettaglio della Zona urbanistica e della Zona toponomastica in una forma già parzialmente rielaborata dall'Ufficio statistico di Roma Capitale.

Per quanto riguarda la popolazione scolastica e gli iscritti nelle scuole pubbliche e private, si è fatto riferimento principalmente agli open data del Ministero dell'Istruzione e del merito nella sezione relativa agli studenti. Sono stati inoltre utilizzati dati tratti dal servizio 'Scuola in chiaro' del MIM che è un portale a uso pubblico consultabile liberamente per interrogazioni sulle singole istituzioni scolastiche.

I dati relativi all'anagrafica delle scuole con particolare riferimento agli indirizzi di tutte le istituzioni scolastiche pubbliche e private sono scaricabili nella sezione 'Scuole' degli open data del MIM. I database ottenuti a seguito della rielaborazione dei dati sono stati successivamente georiferiti previa un'ampia attività di verifica, soprattutto per quanto concerne le scuole private data la parziale carenza o non correttezza delle informazioni raccolte dal sito istituzionale.

Un'ulteriore attività di verifica e aggiornamento ha riguardato la casistica dei plessi e delle succursali che sono gli edifici aggiuntivi che fanno parte di una scuola ma hanno un differente indirizzo. Gli elenchi del Ministero fanno infatti riferimento alle sedi principali delle scuole mentre esistono in molti casi altri plessi che dipendono dalle sedi principali e che rappresentano una risorsa aggiuntiva per il territorio coprendo ulteriori aree con il servizio. I plessi aggiuntivi sono desumibili dalla pagina web *Scuola in chiaro* del MIM, ma per un confronto di dettaglio sono state utilizzate risorse che fanno riferimento direttamente agli enti proprietari degli edifici, pubblicate in varia forma sui siti istituzionali di Roma Capitale e di Città Metropolitana, enti responsabili dell'erogazione dei servizi di supporto alle reti scolastiche nonché delle manutenzioni in tutti i plessi. A seguito di queste attività, si è potuto ricostruire un modello digitale completo delle scuole a Roma del primo e secondo grado con riferimento all'a.s. 2022-2023.

### *Analisi della rete degli Istituti comprensivi*

Un primo risultato delle indagini condotte ha portato all'elaborazione di un cartogramma (vedi figura 1) in cui gli Istituti comprensivi, costituiti dalle scuole pubbliche dell'infanzia statali, dalle primarie e dalle secondarie di primo grado, corrispondenti al primo ciclo dell'istruzione, sono stati rappresentati in due diversi modi su strati informativi distinti. Un primo caso con dei poligoni i cui vertici sono costituiti dalle scuole che ne fanno parte. Se la posizione di una delle scuole appartenenti all'I.C. ricade all'interno del poligono, essa non viene evidenziata, poiché il poligono è comunque considerato rappresentativo dell'insieme. Un secondo caso con delle linee che congiungono due vertici perché in alcuni casi l'I.C. era costituito da due scuole (o da più scuole in solo due sedi) e non era possibile realizzare un poligono.

Per la realizzazione dei poligoni virtuali rappresentativi degli I.C. in QGIS è stato utilizzato lo strumento di processing *Convex Hull* (minima geometria di contorno, in Geometria del Vettore). Dopo avere inserito come *Layer* in ingresso lo strato informativo contenente la geometria puntiforme degli Istituti comprensivi geolocalizzati e, nella finestra *Campo*, il campo del *Layer* in base al quale dovevano essere raggruppati gli elementi, che nel caso descritto era quello contenente l'attributo che per ogni scuola contraddistingue l'appartenenza a uno specifico Istituto comprensivo, e infine avere scelto come risultato poligono convesso in *Tipo di geometria*, si è ottenuto il risultato atteso.

Il processo ha infatti creato un nuovo strato informativo contenente i poligoni ordinati in modo progressivo contenenti un campo con i nomi corrispondenti al campo in base al quale erano stati effettuati i raggruppamenti e due campi numerici con i perimetri e le aree. Il processo ha dato un risultato utile nei casi in cui i raggruppamenti erano effettuati per almeno tre elementi. Negli altri casi, nei raggruppamenti di due strutture o più semplicemente di due sedi, si è provveduto a inserire successivamente delle linee ottenute con lo strumento *Points to Path*, da punti a percorso, in Creazione Vettore.

Attraverso questa operazione di verifica delle sedi scolastiche, si è riscontrato quasi ovunque nel territorio comunale, procedendo verso l'esterno del GRA, un progressivo aumento della distanza fra le scuole con un conseguente allungamento dei

34 A.s. 2024-2025, *Open data* Ministero dell'Istruzione e del merito.

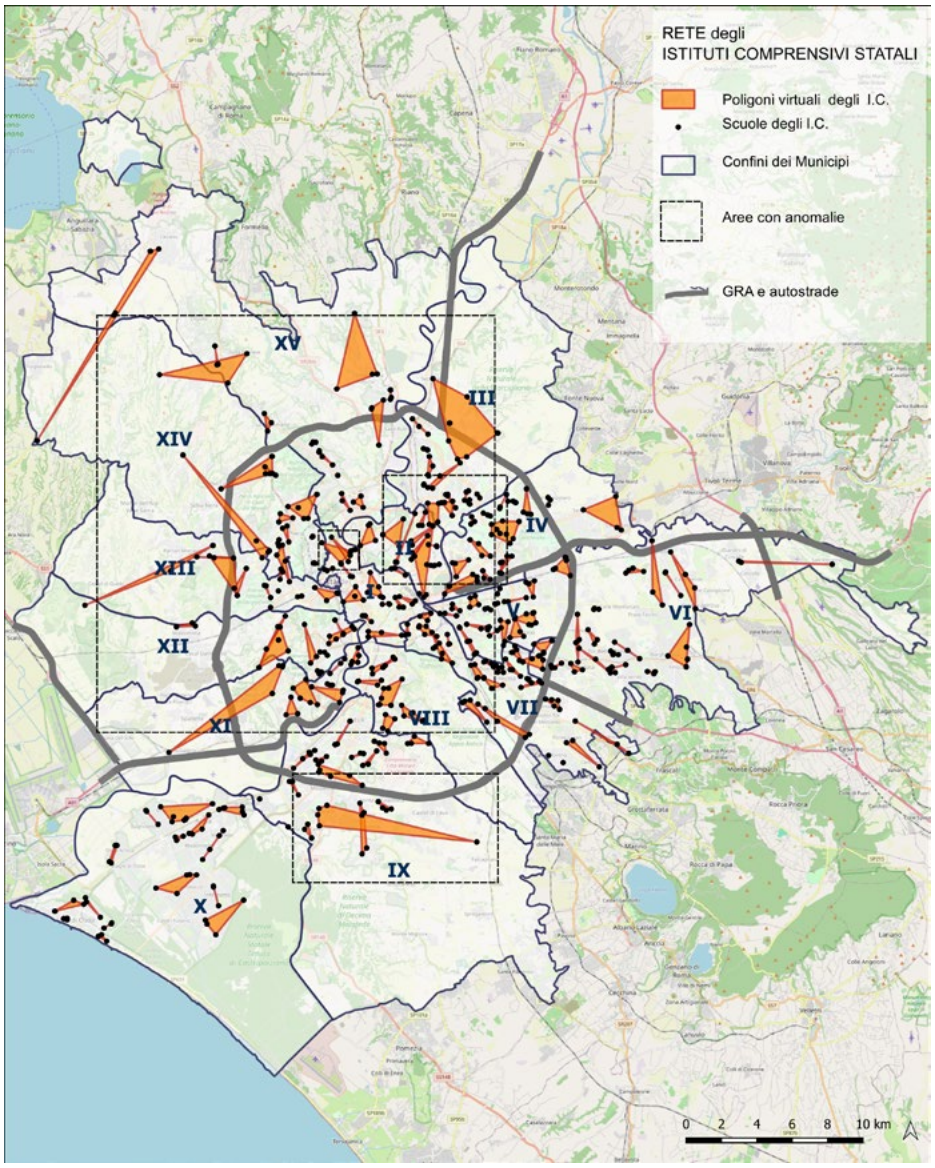
poligoni i cui vertici in alcuni casi si trovano molto distanti fra loro, in Municipi differenti o a cavallo dell'anello del Raccordo Anulare.

Da questa rappresentazione sono emersi alcuni casi particolarmente evidenti di anomalie consistenti in incoerenze e sovrapposizioni; un certo numero di poligoni si incrociano fra loro e rappresentano Istituti comprensivi limitrofi in cui il criterio di assegnazione delle scuole non è quello della prossimità territoriale.

A questa prima mappatura sintetica degli Istituti comprensivi a livello cittadino, nello studio più ampio effettuato, è seguita una loro rappresentazione nei 15 Municipi attraverso la realizzazione di un Atlante. Tale scala di rappresentazione ha consentito di effettuare un'attività di analisi per individuare e delineare in un dettaglio maggiore le incongruenze già evidenziate e definire alcune aree di interesse particolare per i successivi approfondimenti dei casi di studio.

Nella mappatura dei Municipi dell'Atlante si sono considerate tutte le scuole dei singoli Istituti comprensivi, oltre alle scuole dell'infanzia comunale che, pur non facendo parte degli I.C., collaborano in modo sostanziale all'offerta scolastica pubblica a Roma. Le scuole dell'infanzia capitoline sono in molti casi presenti negli stessi edifici che ospitano gli I.C. (di proprietà di Roma Capitale) realizzando con la loro presenza il completamento dei tre livelli di istruzione (infanzia, primaria, medie).

**Figura 1. La rete degli Istituti comprensivi di Roma**




Fonte: elaborazione dell'Autrice su dati MIM, Open data Roma Capitale

### *Casi di studio*

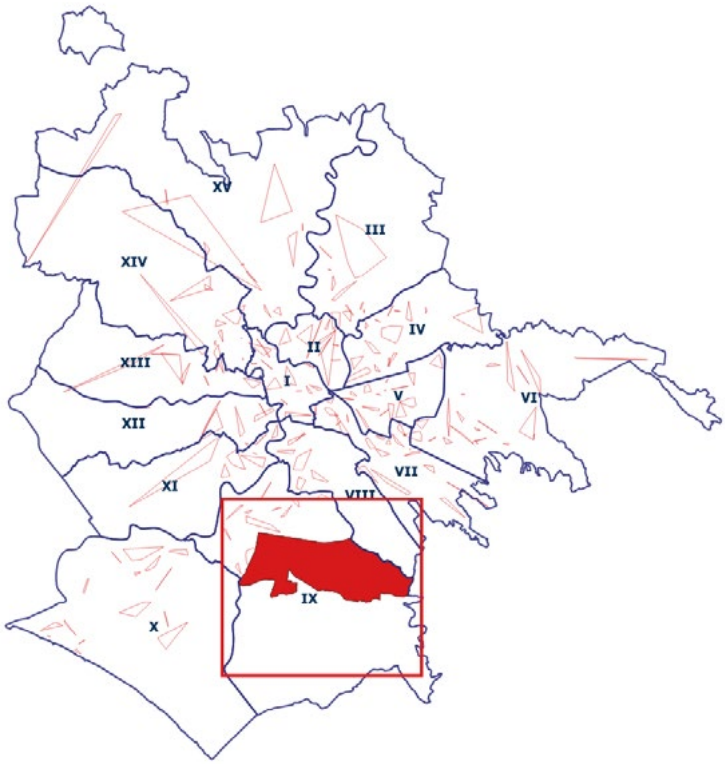
Il successivo livello di approfondimento ha riguardato territori di minore ampiezza rispetto ai Municipi. Si è deciso di porre al centro delle mappe una o più Zone urbanistiche nelle quali si era manifestato il fenomeno da studiare, evidenziando le scuole pubbliche ma facendo comparire nei cartogrammi anche quelle private differenziante per ordine, grado e gestione (pubblica o privata) attraverso differenti segni grafici e colori. Nei cartogrammi si è messa in risalto la copertura di edilizia residenziale (evidenziata isolando il solo tessuto edilizio a uso residenziale in uno strato informativo tratto da cartografia Ispra del 2018) e nelle tabelle 1 e 2 si sono inseriti alcuni dati relativi alle Zone urbanistiche visibili nella mappa (area, densità abitativa, e numero degli abitanti delle fasce di età relative ai diversi ordini delle scuole del primo grado; fonte: Roma Capitale su dati Istat, *Popolazione e famiglie per Zona urbanistica*, dicembre 2022) e agli Istituti comprensivi ricadenti nei medesimi territori con indicazione del numero degli iscritti e del numero di classi presenti nelle singole scuole (fonte: Open data MIUR - a.s. 2022-2023).

In queste analisi di dettaglio si è tenuto conto anche delle reti viarie e dei trasporti pubblici di Roma utilizzando file vettoriali acquisiti tramite lo strumento *overpass turbo* di Google Open street map[35], esportando dei database georiferiti; questo strumento consente di scrivere delle richieste in linguaggio Jason per isolare le informazioni desiderate. Nel caso trattato, le richieste sono state impostate sulla base della categoria *route*, inserendo *bicycle, bur, tram, railwais, subways*, come elementi cartografici da individuare e sulla base della categoria *highway*, inserendo *pedestrian, residential, primary, secondary, tertiary* e *motorway* limitando la ricerca al territorio di Roma definito dai limiti presenti su OSM e coincidenti con i limiti amministrativi pubblicati da Istat.

### *Castel di Leva - Vallerano*

Per l'approfondimento qui presentato si è considerata un'area attorno alla Zona urbanistica 12h Castel di Leva-Vallerano nel IX Municipio (figura 2). La ZU 12h è a ridosso del Raccordo Anulare (GRA) e ha la forma di una porzione di corona circolare

**Figura 2. Zona urbanistica 12h Castel di Leva - Vallerano**




Fonte: elaborazione dell'Autrice su Open data Roma Capitale

35 L'uso di risorse geografiche aperte e collaborative, in particolare Open Street Map (OSM), è ormai ampiamente legittimato nella ricerca scientifica e nelle applicazioni pratiche. Questo riconoscimento trova le basi teoriche nel lavoro di Michael F. Goodchild del 2007, che ha coniato il termine *Volunteered geographic information* (VGI).

collocata al suo esterno in direzione sud tra la via Laurentina e la via Ardeatina.

Il territorio di questa Zona urbanistica comprende parte di due zone toponomastiche storiche: Castel di Leva, la XIII zona dell'Agro romano che si estende verso sud, e Vallerano, zona XXV dell'Agro. Queste due zone, ritagliate all'atto dell'istituzione delle Zone urbanistiche nel 1977, avevano come centri dei piccoli insediamenti di origine più antica.

Attorno alla ZU 12h sono presenti territori molto diversi fra loro (vedi tabella 1): al di là della cesura operata dal GRA, subito a nord ci sono i quartieri Laurentino e Cecchignola con densità abitative più elevate e caratteristiche differenti date anche le dotazioni di servizi e i centri di attrazione costituiti dall'EUR; oltre la via Ardeatina a est c'è la zona Appia Antica sud che è a destinazione prevalentemente agricola; verso sud si aprono le vaste aree di Decima e Porta Medaglia con i loro radi insediamenti, basse densità abitative e carenza di servizi; a ovest è invece presente Spinaceto, un moderno quartiere di espansione progettato negli anni Sessanta dello scorso secolo e caratterizzato da una maggiore densità abitativa e dotazione di servizi. Oggi la ZU 12h è caratterizzata da una bassa densità abitativa, dato che il suo territorio è rimasto in buona parte a destinazione agricola e presenta vari insediamenti residenziali separati fra loro, tra cui Vallerano a ovest, Decima (a sua volta parzialmente ritagliata dalla limitrofa ZU di Decima) e la zona di Castel di Leva caratterizzata da un tessuto edilizio più frammentario tra cui la vecchia borgata di Castel di Leva (oggetto di un piano particolareggiato in quanto ex zona O, zona di 'edilizia spontanea' sorta in difformità dal PRG) e presente principalmente su via di Castel di Leva; nella ZU si distingue infine un insediamento abitativo che si attesta nell'angolo a ridosso del Raccordo subito a est della via Laurentina, in cui negli ultimi anni sono stati realizzati numerosi edifici scolastici.

Nell'area di approfondimento del caso di studio (vedi figura 3) sono presenti vari Istituti comprensivi contraddistinti tra parentesi dalla numerazione ad essi assegnata in questo studio (vedi tabella 2): I.C. Via Frignani (145), I.C. Via Santi Savarino (144), I.C. Bruno de Finetti (92) e I.C. Marta Russo (63). Osservando i poligoni virtuali ottenuti unendo le sedi scolastiche appartenenti a un unico Istituto comprensivo, si nota come l'I.C. Via Frignani riunisca principalmente scuole del territorio di Spinaceto con l'eccezione di due Istituti, una primaria e una secondaria di primo grado, che sono nella parte più a est della zona di Castel di Leva, peraltro in corrispondenza di una scuola dell'infanzia capitolina.

L'anomalia è resa manifesta da un vertice del poligono distante circa 10 km dagli altri; il poligono che rappresenta l'I.C. di Via Frignani si estende

**Tabella 1. Caso di studio Castel di Leva - Vallerano. Zone urbanistiche e popolazione**

| MUN | Cod ZU | ZONA URBANISTICA | Area KM2 | Ab/KM2 | POP 3-5 (Infanzia) | POP 6-10 (Primaria) | POP 11-13 (Medie) | POP dic 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| VIII | 11y | Appia Antica Sud | 10,64 | 66 | 20 | 34 | 27 | 697 |
| VIII | 11f | Tre Fontane | 1,96 | 5.992 | 231 | 480 | 348 | 11.744 |
| VIII | 11g | Grottaperfetta | 2,96 | 5.195 | 282 | 612 | 464 | 15.376 |
| VIII | 11x | Appia Antica Nord | 20,48 | 127 | 50 | 80 | 69 | 2.607 |
| IX | 12a | Eur | 5,68 | 1.607 | 187 | 384 | 273 | 9.127 |
| IX | 12b | Villaggio Giuliano | 1,43 | 6.995 | 218 | 423 | 314 | 10.003 |
| IX | 12c | Torrino | 7,6 | 5.291 | 849 | 1.661 | 1.158 | 40.209 |
| IX | 12d | Laurentino | 4,9 | 4.770 | 420 | 920 | 594 | 23.373 |
| IX | 12l | Porta Medaglia | 32,27 | 100 | 61 | 157 | 111 | 3.218 |
| IX | 12e | Cecchignola | 11,62 | 1.281 | 344 | 682 | 451 | 14.885 |
| IX | 12f | Mezzocammino | 5,32 | 2.944 | 488 | 1.009 | 556 | 15.662 |
| IX | 12g | Spinaceto | 4,45 | 5.317 | 546 | 958 | 637 | 23.659 |
| IX | 12h | Vallerano Castel di Leva | 39,06 | 782 | 717 | 1.415 | 956 | 30.533 |
| IX | 12i | Decima | 51,75 | 160 | 269 | 467 | 272 | 8.260 |
| IX | 12m | Castel Romano | 11,27 | 24 | 8 | 12 | 7 | 272 |
| IX | 12n | Santa Palomba | 5,22 | 266 | 46 | 84 | 50 | 1.388 |
| IX | 12x | Tor di Valle | 2,96 | 3 | 0 | 0 | 0 | 9 |

Fonte: elaborazione dell'Autrice su dati Istat Basi territoriali 2021, Open data Roma Capitale

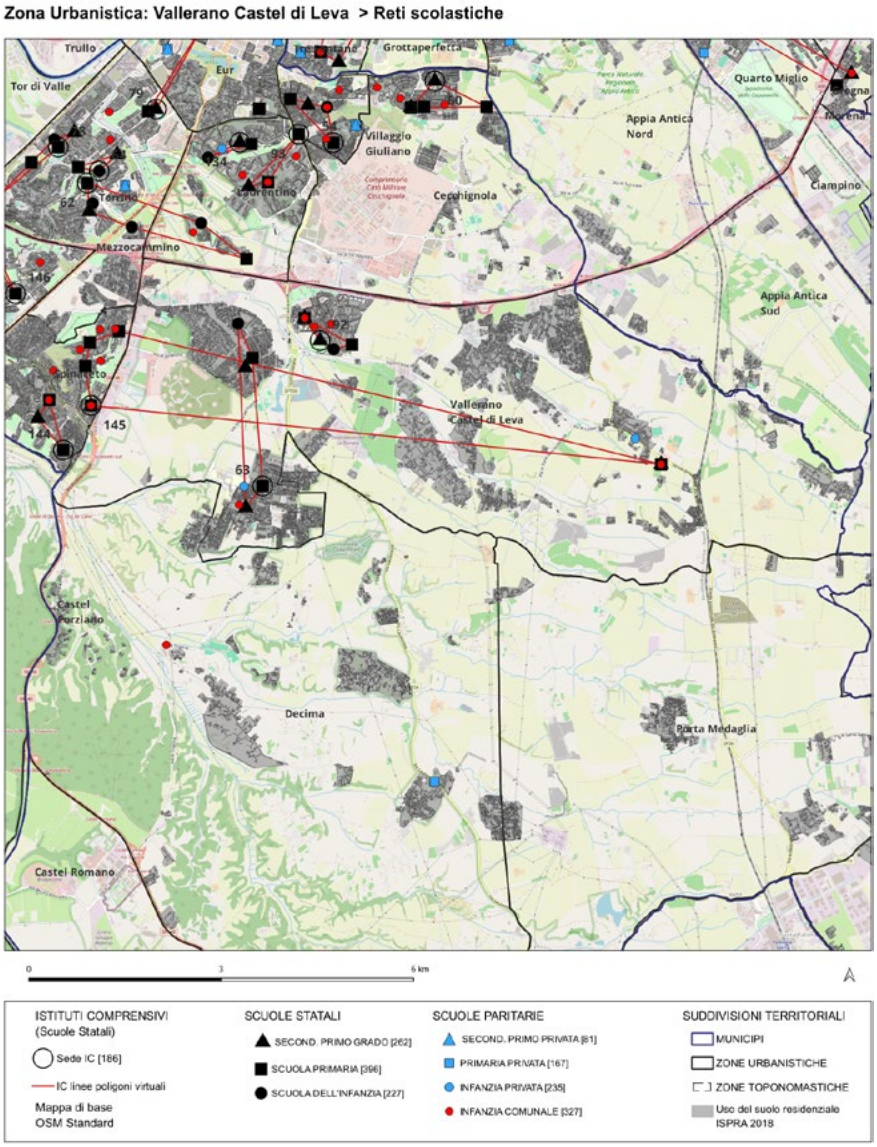
così su vari territori sovrapponendosi ad altri I.C. che sono di servizio agli insediamenti residenziali dell'area centrale di Castel di Leva.

Si è inoltre effettuata una sovrapposizione degli strati informativi delle scuole con quelli dei trasporti pubblici e da questo confronto (vedi figura 4) si è avuta conferma di una distanza dei territori serviti dai vari istituti anche in termini di mobilità pubblica: mentre le singole aree residenziali sono servite da linee di autobus Atac che le collegano con la più ampia rete del trasporto cittadino (capolinea della metropolitana Laurentina ecc.), non sono presenti linee del trasporto pubblico che colleghino trasversalmente in modo diretto le aree tra loro.

L'unica possibilità per un collegamento fra le due dislocazioni principali dell'I.C. di Via Frignani sembra dunque essere il trasporto privato. Con questo si intende sottolineare come l'I.C. Via Frignani comprenda scuole che afferiscono a territori diversi e non collegati per i quali risulta complesso immaginare un progetto territoriale per l'intero ciclo, contraddicendo in sostanza una delle principali ragioni per le quali gli Istituti comprensivi sono stati originariamente istituiti.

Le sovrapposizioni e le incoerenze riscontrate nella rete degli Istituti comprensivi presenti in quest'area possono forse trovare una concausa nelle diverse fasi realizzative degli insediamenti e delle lottizzazioni, oltre che in ragioni maggiormente legate al raggiungimento del numero minimo di studenti che un Istituto comprensivo dovrebbe avere per essere costituito. Si osserva infine che l'area di Castel di Leva è una delle poche zone della città in cui l'andamento della popolazione nell'ultimo decennio è risultato in crescita.

**Figura 3. Caso di studio Castel di Leva - Vallerano**



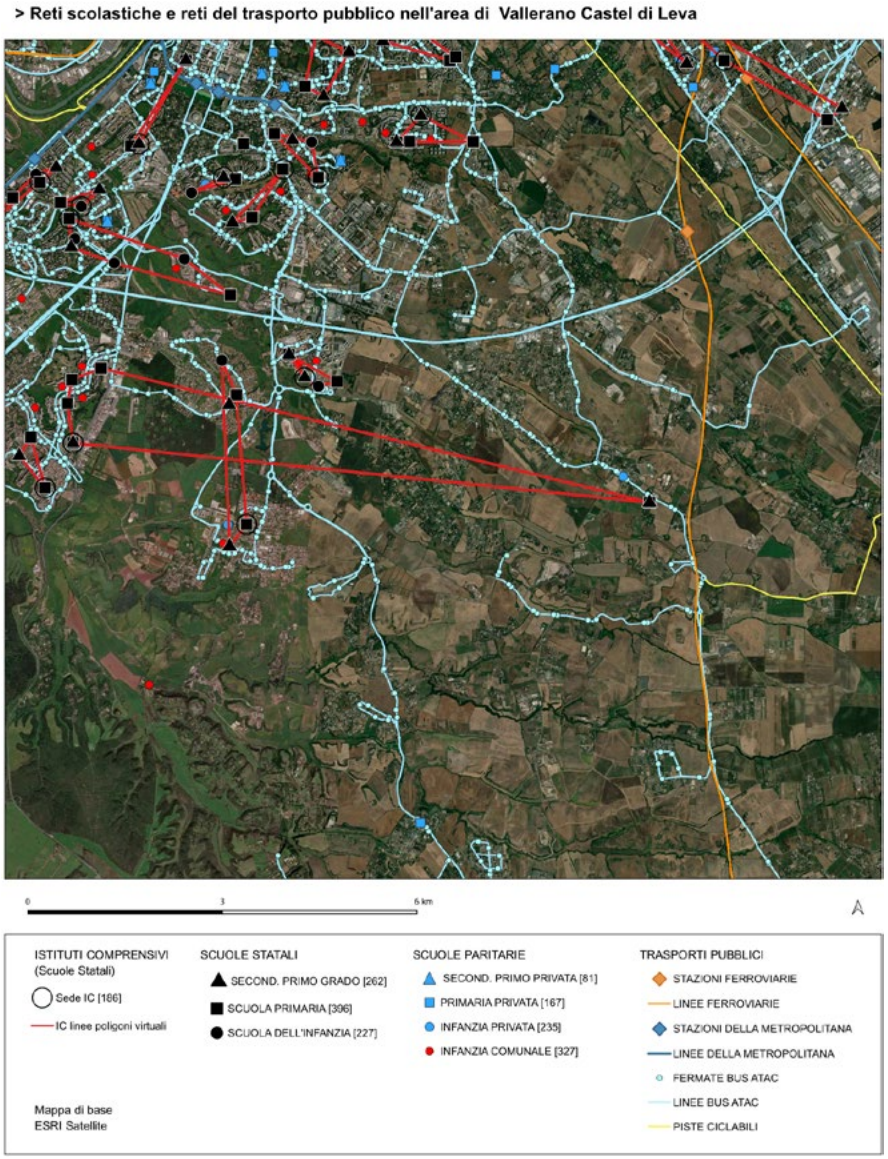

Fonte: elaborazione dell'Autrice su dati MIUR, Open data Roma Capitale, dati Ispra, OSM

**Tabella 2. Caso di studio Castel di Leva - Vallerano. Istituti comprensivi, dati delle scuole**

| N. IC | Istituto Comprensivo | Nome scuola | Indirizzo scuola | Grado | A.S. 2022/23 | N. classi |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 63 | MARTA RUSSO | INFANZIA-VIA TORSIELLO | VIA TORSIELLO 57 | SCUOLA INFANZIA | 93 | 4 |
| 63 | MARTA RUSSO | BUSTER KEATON 1 | VIA BUSTER KEATON | SCUOLA INFANZIA | 44 | 2 |
| 63 | MARTA RUSSO | BUSTER KEATON 2 | VIA CHIARINI | SCUOLA INFANZIA | 43 | 2 |
| 63 | MARTA RUSSO | PRIMARIA-MARIA BADALONI | VIA ITALO TORSIELLO 57 | SCUOLA PRIMARIA | 264 | 14 |
| 63 | MARTA RUSSO | VIA B.KEATON | VIA BUSTER KEATON | SCUOLA PRIMARIA | 236 | 11 |
| 63 | MARTA RUSSO | TRIGORIA | VIA ALESSANDRINI 21 | SCUOLA PRIMO GRADO | 0 | 0 |
| 63 | MARTA RUSSO | VALLERANO | VI GRETA GARBO | SCUOLA PRIMO GRADO | 0 | 0 |
| 64 | ORSA MAGGIORE | VIA ORSA MAGGIORE | VIA DELL'ORSA MAGGIORE 112 | SCUOLA INFANZIA | 141 | 6 |
| 64 | ORSA MAGGIORE | VIA ORSA MAGGIORE | VIA DELL'ORSA MAGGIORE 112 | SCUOLA PRIMARIA | 481 | 23 |
| 64 | ORSA MAGGIORE | VIA DELLE COSTELLAZIONI | VIA DELLE COSTELLAZIONI 369 | SCUOLA PRIMO GRADO | 384 | 18 |
| 79 | LEONARDO VINCI | ELETTRONICA | VIA ELETTRONICA 3 | SCUOLA INFANZIA | 0 | 0 |
| 79 | LEONARDO VINCI | VIA LIONE | VIA LIONE 3 (TORRINO) | SCUOLA INFANZIA | 62 | 3 |
| 79 | LEONARDO VINCI | ELETTRONICA | VIA ELETTRONICA 3 | SCUOLA PRIMARIA | 249 | 13 |
| 79 | LEONARDO VINCI | VIA LIONE | VIA LIONE 3 (TORRINO) | SCUOLA PRIMARIA | 287 | 14 |
| 79 | LEONARDO VINCI | LEONARDO DA VINCI | VIALE DELLA GRANDE MURAGLIA 37 | SCUOLA PRIMO GRADO | 0 | 0 |
| 79 | LEONARDO VINCI | ELETTRONICA | VIA ELETTRONICA 3 | SCUOLA PRIMO GRADO | 0 | 0 |
| 92 | BRUNO DE FINETTI | VIA BRUNETTI | VIA RITA BRUNETTI 23 | SCUOLA INFANZIA | 150 | 6 |
| 92 | BRUNO DE FINETTI | DE FINETTI | VIA BRUNO DE FINETTI 170/B | SCUOLA PRIMARIA | 213 | 11 |
| 92 | BRUNO DE FINETTI | VIA CAPELLI | VIA ALFREDO CAPELLI 22/24 | SCUOLA PRIMARIA | 386 | 19 |
| 92 | BRUNO DE FINETTI | VIA DE FINETTI | VIA BRUNO DE FINETTI 170/A | SCUOLA PRIMO GRADO | 0 | 0 |
| 92 | BRUNO DE FINETTI | VIA BRUNETTI | VIA RITA BRUNETTI 13 | SCUOLA PRIMO GRADO | 0 | 0 |
| 144 | VIA SANTI SAVARINO | SANTI SAVARINO | VIA SANTI SAVARINO 16 | SCUOLA INFANZIA | 64 | 3 |
| 144 | VIA SANTI SAVARINO | FRATELLI GRIMM | VIA SANTI SAVARINO 58 | SCUOLA INFANZIA | 97 | 4 |
| 144 | VIA SANTI SAVARINO | SANTI SAVARINO | VIA SANTI SAVARINO 16 | SCUOLA PRIMARIA | 337 | 17 |
| 144 | VIA SANTI SAVARINO | ROSALBA CARRIERA | VIA CONSOLE 80 | SCUOLA PRIMARIA | 142 | 8 |
| 144 | VIA SANTI SAVARINO | VIA ROMOLO GIGLIOZZI | VIA ROMOLO GIGLIOZZI 35 | SCUOLA PRIMO GRADO | 321 | 14 |
| 145 | VIA FRIGNANI | CASTEL DI LEVA | VIA ARDEATINA 1274 | SCUOLA PRIMARIA | 159 | 9 |
| 145 | VIA FRIGNANI | VIA AVOLIO | VIA AVOLIO 91 | SCUOLA PRIMARIA | 84 | 5 |
| 145 | VIA FRIGNANI | FRIGNANI | VIA FRIGNANI 97 | SCUOLA PRIMARIA | 176 | 10 |
| 145 | VIA FRIGNANI | VIA RENZI | VIA PAOLO RENZI 47 | SCUOLA PRIMARIA | 81 | 5 |
| 145 | VIA FRIGNANI | VIA RENZINI | VIA RENZINI | SCUOLA PRIMARIA | 63 | 4 |
| 145 | VIA FRIGNANI | NISTRI | VIA AUGUSTO RENZINI 50 | SCUOLA PRIMO GRADO | 0 | 0 |
| 145 | VIA FRIGNANI | PADRE ROMUALDO FORMATO | VIA ARDEATINA 1274 | SCUOLA PRIMO GRADO | 0 | 0 |

Fonte: elaborazione dell'Autrice su dati MIUR (A.S. 2022-2023)

**Figura 4. Caso di studio Castel di Leva - Vallerano**




Fonte: elaborazione dell'Autrice su dati MIUR, Open Data Roma Capitale, dati Ispra, Overpass Turbo OSM

## Conclusioni

In questo lavoro si è sperimentato l'uso di una lente di ingrandimento geografica per indagare le reti delle scuole di Roma, provando a decodificare le relazioni oggi in essere tra le loro diverse componenti e con i territori di riferimento in una prospettiva di 'città di prossimità' caratterizzata da servizi primari accessibili e vicini ai cittadini.

Nell'ambito delle analisi svolte, tale modello non ha dunque avuto un'applicazione diretta come strumento di riorganizzazione urbana, ma come paradigma capace di rendere esplicite alcune criticità strutturali dei processi decisionali che regolano l'organizzazione dei servizi pubblici.

Nel particolare caso della rete degli Istituti comprensivi di Roma, è emerso come il suo attuale assetto, oltre che per alcune ragioni di carattere storico, sia il risultato dell'applicazione di criteri prevalentemente amministrativi e di vincoli demografici e normativi finalizzati alla razionalizzazione della spesa pubblica che hanno estromesso la possibilità di una valutazione complessiva della dimensione territoriale. L'uso di strumenti geografici e di analisi spaziale non si configura dunque come uno strumento correttivo ex post relativamente alle incongruenze rilevate, ma come un possibile supporto conoscitivo preliminare ai processi di programmazione e di dimensionamento, in grado di restituire una lettura integrata dei rapporti tra insediamenti residenziali, accessibilità, mobilità e bacini di utenza. In questa prospettiva, gli Istituti comprensivi

possono essere interpretati non solo come unità amministrative, ma anche come potenziali nodi territoriali di reti scolastiche e sociali, come risorsa reticolare sul territorio con una particolare valenza potenziale di supporto anche per progetti a scala locale, il cui ruolo potrebbe ulteriormente essere rafforzato all'interno di politiche urbane orientate alla prossimità, qualora sostenute da una più consapevole integrazione tra governance dell'educazione e governo del territorio.

A seguito delle analisi effettuate, è emersa una mancanza di riflessione a livello geografico nella gestione della rete. La definizione e la successiva annuale approvazione da parte dei competenti organi regionali del 'Dimensionamento scolastico' prevede, come accennato, un iter articolato nel quale sembra venire del tutto marginalizzata l'analisi del contesto.

L'introduzione, in una prospettiva sistemica, di un momento di sintesi e di verifica delle proposte, prima della loro adozione da parte delle Province, in attuazione piena delle linee guida regionali già richiamate, potrebbe arricchire e orientare in modo utile questo processo.

Nel particolare caso di Roma Capitale, le proposte di variazione degli Istituti comprensivi vengono ogni anno trasmesse, con Deliberazioni di Giunta municipale, unitamente ai pareri favorevoli approvati tramite Delibera dai Consigli di Istituto delle scuole interessate, al Dipartimento Scuola, formazione e lavoro di Roma Capitale. Il Dipartimento provvede a raccoglierle e a consegnarle all'Assessorato alla Scuola per la discussione in Giunta della proposta di riorganizzazione della rete scolastica di Roma Capitale e la successiva approvazione di una Delibera di Giunta capitolina, che viene poi trasmessa a Città Metropolitana per gli ulteriori passaggi previsti.

La fase del raccordo delle proposte prima del passaggio in Giunta può rappresentare un momento di verifica della rete in cui Roma Capitale, sulla base di una visione complessiva del proprio territorio e in costante dialogo con i Municipi, potrebbe esprimere un parere in cui venga esaminata la compatibilità delle modifiche con gli ambiti cittadini nei quali operano le scuole, da allegare poi alla Delibera di Giunta capitolina per i passaggi di competenza di Città Metropolitana e per la successiva redazione del piano generale che comprende le proposte dei Comuni dell'intera provincia.

Il caso di Roma, dato il decentramento amministrativo e la presenza dei Municipi, prevede un doppio passaggio – una Deliberazione di Giunta municipale e poi la Deliberazione della Giunta capitolina – ed è naturalmente più complesso di quello degli altri Comuni in cui la verifica di compatibilità con i territori delle variazioni della rete potrebbe essere direttamente effettuata preliminarmente alla discussione e all'approvazione della Delibera di Giunta.

Al di là delle ipotesi operative che necessitano le dovute verifiche procedurali, si ribadisce in ogni caso la necessità della disciplina della geografia alla base delle riflessioni e delle decisioni che incidono sul territorio e, nel caso in esame, si auspica che si possa impostare una revisione dei passaggi nell'iter di approvazione delle proposte di aggregazione e variazione della specifica rete degli Istituti comprensivi che introduca l'obbligatorietà di valutazioni anche a carattere geografico. Oltre alla possibilità di correggere alcuni squilibri individuati e di prevenire per quanto possibile le incoerenze, la finalità è quella di valorizzare la rete degli Istituti comprensivi come una vera e propria risorsa per la coesione territoriale alla base della promozione di uno sviluppo armonico dei territori, con la prospettiva di una riduzione degli squilibri economici e sociali di Roma e quindi di una maggiore equità nelle opportunità per le comunità locali.

L'osservazione delle reti scolastiche di Roma suggerisce in ogni caso la necessità di una razionalizzazione dei servizi scolastici esistenti, per poter andare nella direzione di un riequilibrio dei servizi in relazione agli insediamenti residenziali e con un riallineamento delle possibilità educative e delle opportunità.

A tale scopo appare utile l'idea della realizzazione di nuove strutture più piccole e più flessibili nelle aree periferiche, anche per contribuire alla definizione di nuove centralità mentre, soprattutto nelle aree più centrali, occorre pianificare un uso razionale delle strutture scolastiche esistenti con una prospettiva di dettaglio di breve, medio e lungo periodo per governare le conseguenze più immediate della grave crisi demografica in atto.

## Bibliografia


Balletto G., Ladu M., Milesi A., Borruso G. (2021), A methodological approach on disused public properties in the15-Minute City perspective, *Sustainability*, 13, n.2 <DOI:10.3390/su13020593>

Cecchini D. (2009), Roma, in Cappuccitti A., Piroddi E. (a cura di), *Il Nuovo Manuale di Urbanistica. Volume III. Lo stato della Pianificazione urbana in Italia. 20 città a confronto,* Roma, Gruppo Mancuso Editori, pp.326-381

Celata F., Lucciarini S. (a cura di) (2016), *Atlante delle disuguaglianze a Roma*, Roma, Camera di Commercio industria artigianato e agricoltura

Chaim S. (2022), *Portland's 20-Minute Neighborhoods after Ten Years, Thesis for the degree of Master of Urban Planning,* Washington, University of Washington

Chiaradia F., Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2024), The 15-Minute City: An attempt to measure proximity to urban services in Rome, *Sustainability*, 16, n.21 <DOI:10.3390/su16219432>

Christaller W. (1980), L*e località centrali della Germania meridionale. Un'indagine economico-geografica sulla regolarità della distribuzione e dello sviluppo degli insediamenti con funzioni urbane,* Milano, Franco Angeli

Dematteis G., Lanza C. (2014), *Le città del mondo. Una geografia urbana,* Novara, Utet Università

Goodchild M.F. (2007), Citizens as sensors: the world of volunteered geography, *GeoJournal,* 69, n.4, pp.211-221

Governa F. (2014), La città delle differenze e le "questioni" di giustizia (spaziale), *Rivista Geografica Italiana*, 121, n.4, pp.347-358

Farrington J., Farrington C. (2005), Rural accessibility, social inclusion and social justice: towards conceptualisation, *Journal of Transport Geography,* 13, n.1, pp.1-12

Fotheringham A.S., Ziqui L., Levi J.W. (2021), Scale, Context, and Heterogeneity: A Spatial Analytical Perspective on the 2016 U.S. Presidential Election, *Annals of the American Association of Geographers*, 111, n.6, pp.1602-1621

Jeong I., Choi M., Kwak J., Ku D., Lee S. (2023), A comprehensive walkability evaluation system for promoting environmental benefits*, Scientific Reports*, n.13, 16183

Laneve G. (2024), La Corte ridimensiona il dimensionamento scolastico regionale (e rinsalda l'autonomia delle istituzioni scolastiche). Un inevitabile segno dei tempi…? Note a margine di Corte cost., sentenza n. 223 del 2023, *Osservatorio Costituzionale*, n.4, 6 agosto

Lanza G., Carboni L. (2023), Un indice per progettare la città dei 15 minuti: Inclusive Accessibility by proximity index - IAPI, *DiTe - Dinamiche territoriali*, 12 aprile

Lefebvre H. (1968) *Le droit à la ville*, trad. it. (2014) *Il diritto alla città*, Bologna, Ombre Corte

Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza. Una geografia sociale metropolitana*, Roma, Donzelli

Leonardi S. (2022), Scuola, territorio e famiglie. Analisi di contesto per la coesione e l'inclusione, *XV Rapporto. Viaggio nella scuola d'Italia,* Roma, Società Geografica Italiana

Marra Barone A. (2006), Istituti comprensivi: laboratorio sperimentale e scuola del territorio, *Rivistadidattica.com*, 25 gennaio

Moreno C. (2016), La ville du quart d'heure: pour un nouveau chrono-urbanisme, *latribune.fr,* 5 octobre

Morri R. (2020), *Pratiche di Public Geography. Un anno con il Touring Club Italiano alla riscoperta della geografia,* Bologna, Pàtron editore

Perry C.A. (1929), The Neighborhood Unit, Monograph I, in *Regional Survey of New York and Its Environs*, vol. VII, *Neighborhood and Community Planning*, New York, Committee on the Regional Plan of New York and Its Environs

Piccinato G., Quilici V., Tafuri M. (1962), La città territorio. Verso una nuova dimensione, *Casabella Continuità*, n.270, pp.2-16

Pucci P., Lanza G., Carboni L. (2023), Un indice per misurare la accessibilità di prossimità, *Rivista di economia e politica dei trasporti*, n.1, pp.1-24

Rossi A. (1987), *L'architettura della città*, Milano, Clup

Tammaro R., Calenda M., Clemente C., e altri (2017), Scuola e territorio: alcuni riscontri dal Rapporto di Autovalutazione, *Form@re - Open Journal per la formazione in rete,* 17, n.3, pp.247-261

Toschi U. (1955), Esperienze di geografia applicata, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia,* 14, n.1/2, pp.52-68

Weng M., Ding N., Li J., Jin X., Xiao H., He Z., Su S. (2019), The 15-minute walkable neighborhoods: Measurement, social inequalities and implications for building healthy communities in urban China*, Journal of Transport & Health,* 13, pp.259-273

**Carlotta Anna Pallottino**

carlottaanna.pallottino@uniroma1.it

Dottore di ricerca in Scienze documentarie, linguistiche e letterarie presso l'Università Sapienza di Roma, funzionario architetto presso il Dipartimento Scuola di Roma Capitale, membro del Gruppo di lavoro per il ridisegno dei nuovi quartieri di Roma Capitale presso l'Ufficio di Scopo Giubileo Persone e partecipazione. Fra le sue pubblicazioni recenti si segnalano: La Roma dei Grandi eventi: Mapping e analisi diacronica alla scala città-territorio. L'impatto di un secolo e mezzo di interventi straordinari, *Documenti geografici*, n. 2, 2024 (con Morri R.); Recupero e valorizzazione del patrimonio didattico geografico degli istituti scolastici. Un museo diffuso nelle scuole superiori a Roma, *Semestrale di studi e ricerche di geografia*, n. 2, 2024.

# **Scaffale** - Rubrica di recensioni

## Orientare il futuro. Data science, foresight e progettazione partecipativa per supportare il futures thinking

**Marco Bellincampi, Alessandra Modica Bosinco, Luca Simeone, Giulia Spaini** – Carocci, 2024, pp. 179

*The future exists first in imagination, then in will, then in reality (Barbara Marx Hubbard)*[1]

*When organizations want to build stronger ties with stakeholders, they need stories. Stories contain emotions, something that no scrubbed and normalized dataset can ever deliver. Numbers alone do not respond to the emotions of everyday life: trust, vulnerability, fear, greed, lust, security, love and intimacy. It's hard to algorithmically represent the strength of an individual's services product affiliation and how the meaning of the affiliation changes over time. (Tricia Wang)*[2]

Il Duomo di Colonia (1248-1880), la Cattedrale di San Vito a Praga (1344-1929) e il Duomo di Milano (1386-1965) rappresentano le chiese che, in assoluto, hanno richiesto più secoli per essere completate definitamente. Il volume comincia con un'interessantissima riflessione espressa da Enrico Letta[3] nella prefazione, che ci aiuta a intuire meglio il costrutto di *futures thinking* mettendolo in relazione con il *cathedral thinking*. Volgere lo sguardo alla pluralità di futuri possibili, significa assumere una responsabilità individuale nei contesti sociali che abitiamo. Il *cathedral thinking* è presentato come una disposizione etica, civile e quasi artigianale dell'agire. La metafora della cattedrale è potente proprio perché sposta il baricentro dell'azione umana: non più il risultato immediato, visibile e misurabile nel breve periodo, ma la partecipazione a un'opera più grande di sé, destinata a compiersi in un tempo che va oltre la vita dei singoli individui. Il nucleo più intenso di questa visione incarnata risiede nell'immagine dei costruttori medievali che lavoravano sapendo di non vedere conclusa l'opera. In questa assunzione di consapevolezza si raccoglie una lezione che oggi appare quasi controcorrente. Viviamo infatti in un tempo corrotto da 'policrisi' sistemiche di ogni tipo – cambiamenti climatici, conflitti geopolitici, glaciazioni demografiche, ecc. – e dominato dalla compressione del presente, dalla rapidità del consenso, dall'ossessione per ciò che produce effetti subito leggibili. Il *cathedral thinking* contribuisce a rompere la continuità di questa gabbia temporale e ci ricorda che esistono modalità operative il cui senso non coincide con il loro ritorno immediato, progetti il cui valore matura lentamente, decisioni che acquistano pieno significato solo quando sono osservate dalla prospettiva delle future generazioni. È un'idea di straordinaria attualità, perché contraddice la logica della performance e delle ricadute sociali immediatamente comunicabili. Nella cura per ciò che resta invisibile si manifesta una particolare concezione del valore: conta ciò che sorregge e rende possibile la durata, preservando memoria culturale e capitale semantico[4]. Trasportata nel presente, questa lezione del passato riguarda tutto ciò che non produce clamore ma contribuisce a fondare i futuri: l'educazione, la formazione, la ricerca, la manutenzione evolutiva delle istituzioni, la costruzione condivisa di competenze pregiate, la qualità delle relazioni sociali, la robustezza delle infrastrutture civiche rappresentano le nervature interne della cattedrale contemporanea. È in questo interstizio che *cathedral thinking* e *futures thinking* si contaminano virtuosamente. Il primo introduce la profondità temporale e il criterio etico dell'azione; il

1 Hubbard B.M. (1998), *Conscious Evolution: Awakening Our Social Potential*, Novato (USA), New World Library.

2 Wang T. (2013), Big Data Needs Thick Data, *Ethnography Matters*, https://ethnographymatters.wordpress.com/2013/05/13/big-data-needs-thick-data/.

3 Riflessione che trova riscontro già in Letta E. (2009), *Costruire una cattedrale. Perché l'Italia deve tornare a pensare in grande*, Milano, Mondadori.

4 Si veda, al riguardo, Floridi L. (2025), *La differenza fondamentale. Artificial Agency: una nuova filosofia dell'intelligenza artificiale*, Milano, Mondadori.

secondo offre gli strumenti cognitivi per orientarsi nell'incertezza. Se il *cathedral thinking* domanda per chi stiamo costruendo, il *futures thinking* si interroga su come riattivare il muscolo dell'immaginazione, e quali assunzioni stanno guidando, spesso in modo implicito, il nostro modo di effettuare il design dei futuri attraverso il presente. In questo quadro, la responsabilità intergenerazionale del *cathedral thinking* ha bisogno della duttilità esplorativa del *futures thinking*; e, viceversa, l'esercizio di immaginazione plurale proprio del *futures thinking* ha la necessità di una direzione etica che impedisca di smarrirsi in una proliferazione sterile di scenari. Attraverso le pratiche emergenti di *foresight*, data science e progettazione partecipativa comprendiamo come la cattedrale del nostro tempo non coincide necessariamente con un edificio, ma può assumere la forma di un ecosistema educativo, di una politica pubblica lungimirante, di una rete culturale, di un'infrastruttura sociale, di un'istituzione capace di apprendere. Il testo presenta il *futures thinking* come la scienza e l'arte di descrivere, spiegare, esplorare, scoprire e interpretare gli sviluppi futuri, nonché di valutarne le conseguenze per le decisioni e altre azioni nel presente; può essere supportato anche dall'arte e dal design, utilizzando variegate forme, tra analogico e digitale, di storytelling. Il nostro cervello è progettato per prendere decisioni creando immagini di scenari e riflettendo sulle 'domande di futuri legittime'[5] che cominciano con *what if* (cosa succederebbe se…). In particolare, la struttura del libro si articola in sei capitoli. Il primo focalizza l'attenzione sul passaggio dal modello VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity, and Ambiguity*) al paradigma BANI (*Brittleness, Anxiety, Non-linearity, Incomprehensibility*) per esprimere una rinnovata visione dei cambiamenti globali e sulla rilevanza del riconoscimento dei punti ciechi (*bias*) e degli errori più comuni di ragionamento nei propri schemi di pensiero. Il secondo capitolo esplora gli elementi chiave del *futures thinking* come approccio intenzionale, partecipativo, sistematico e strategico finalizzato alla 'scoperta critica' di scenari futuri per definire quelli maggiormente desiderabili per le persone e i sistemi sociali; propone poi metodologie e tool associati al *futures thinking*, tra cui: *Futures Cone, environmental e horizon scanning, trend analysis, scenario planning, visioning, backcasting e causal layered analysis*. Il terzo capitolo presenta una metodologia multidimensionale integrata; innovare vuol dire che per leggere la complessità abbiamo bisogno di adottare differenti punti di vista e prospettive: *Thick data, Big data, Forward-looking data, Partecipatory data*. La metodologia e i casi presentati successivamente sono stati sviluppati principalmente grazie alla collaborazione di IZI Spa e IZILab[6] e il supporto scientifico dell'Università di Aalborg in Danimarca. Nel quarto capitolo si riportano alcuni *case studies* per esemplificare le quattro tipologie di dati descritte nel capitolo precedente. Le esperienze presentate, la 'città dei 15 minuti' e la rilevanza del concetto di *touristification*, sono relativi a tematiche come la sostenibilità ambientale, la programmazione urbanistica e la costruzione di politiche culturali per le città. Il quinto capitolo raccoglie le testimonianze di alcuni professionisti che, a vario titolo e da differenti prospettive, lavorano con metodologie e approcci coerenti con il futures thinking per contribuire a diffondere una cultura del pensiero lungimirante, a lungo termine. Infine, l'ultimo capitolo fornisce spunti e riflessioni su come i contesti organizzativi potrebbero integrare pratiche emergenti di futures thinking nella loro struttura, per favorire un innesto operativo nel DNA culturale delle imprese. Un volume ricco e denso da esplorare, come la densità dei *thick data* che scavano nelle profondità di significati e storie. A riguardo, una sfumatura di senso al titolo del libro: non solo 'orientare il futuro', ma anche 'orientare ai futuri'. In questa densità concettuale e operativa, avrebbe trovato un posizionamento coerente con il *futures thinking*, l'attenzione a una postura pedagogica relativa alla *Futures Literacy* (FL), la forma di alfabetizzazione necessaria per abitare il XXI secolo e introdotta dall'UNESCO fin dal 2012. La FL fornisce strumenti per distinguere i futuri autentici da quelli ingannevoli, i futuri aperti da quelli chiusi, i futuri genuini da quelli adulterati. Tutti questi futuri sono percepiti nelle profondità del presente, il *thick present*[7], il 'presente denso' o 'presente spesso'; la densità del presente – i semi dei futuri sono nel presente – comprende molteplici livelli di lettura contestualizzata della 'realtà' che forniscono preziosi elementi per la creazione dei futuri: dalle componenti fisiche e biologiche a quelle psicologiche di un individuo, ai sistemi sociali e alle prassi storiche e culturali. Su tali premesse, la pedagogia del presente[8] contribuisce alla co-edificazione di futuri plurimi, mantenendoli intenzionalmente divergenti, aperti all'esplorazione, esplicitando le potenzialità e incoraggiando la partecipazione attiva e polifonica di

5 Cfr. von Foerster H. (1987), *Sistemi che osservano*, Roma, Astrolabio.

6 Per approfondimenti, si rimanda ai seguenti riferimenti web: https://www.izi.it/, https://izilab.it/.

7 Concetto che si ritrova in Poli R. (2011), *Steps toward an explicit ontology of the future*, Journal of Future Studies, 16 (1), pp. 67-78.

8 Al riguardo, si veda anche Facer K. (2016), *Using the future in education: Creating space for openness, hope and creativity*, in H. Lees, N. Noddings (eds), *The Palgrave international handbook of alternative education*, pp. 63-78.

tutti gli attori coinvolti per entrare nel flusso di tali processi[9]. Si tratta di imparare ad aspirare, e talvolta di disimparare a farlo, per poter imparare a desiderare in modo diverso. In sostanza, con le parole di Appadurai[10], si tratta di imparare a usare il futuro come speranza: "Aspirazioni e speranza sono l'equivalente politico dell'immaginazione, perché è soltanto tramite una qualche sorta di politica della speranza che una qualunque società o gruppo può raffigurarsi il tragitto verso un auspicabile cambiamento dello stato delle cose".
E non solo orientare ai futuri, ma anche formare 'architetti dei futuri', figure professionali per anticipare i cambiamenti; quest'ultimo, tra l'altro, uno dei temi di Forum PA 2026. In relazione a questo spunto, suggestiva la metafora cinematografica fornita da *Inception*, lungometraggio del 2010 sul 'tempo onirico' diretto da Christopher Nolan. Uno dei personaggi, Ariadne, è una sorta di *futures architect* perché costruisce lo spazio entro cui altri possono orientarsi nell'incertezza; come tale, è la figura che rende il futuro abitabile prima ancora che conoscibile, progettando i labirinti cognitivi attraverso cui un soggetto può esplorare futuri plausibili, riconoscere le proprie proiezioni e tornare al presente con una maggiore capacità di scelta e di azione. La capacità di anticipare e progettare scenari futuri deve essere intrinsecamente orientata da un universo valoriale di riferimento, in cui ogni scelta strategica è preceduta da una visione etica.

Mario Cusmai
INAPP

9 Cfr. Poli R. (2019), *Lavorare con il futuro. Idee e strumenti per governare l'incertezza*, Milano, Egea.
10 Appadurai A. (2013), *The future as Cultural Fact*, Londra, Verso Books.

# La "Dichiarazione di Parigi". Un'Europa in cui possiamo credere

Italia Storica Edizioni, 2025, pp. 58

Il volume costituisce l'edizione italiana di un manifesto intellettuale sottoscritto il 7 ottobre 2017, giorno dell'anniversario della battaglia di Lepanto [1571], da 13 pensatori conservatori europei. Basterebbero solo alcune note biografiche di ognuno degli autori per avere contezza dei contenuti della Dichiarazione: Philippe Bénéton, politologo francese critico del multiculturalismo, autore di *Les fers de l'opinion* (2000); Rémi Brague, filosofo francese, specialista di filosofia medievale e araba, autore di *Europe, la voie romaine* (1992), in cui enfatizza l'eredità romano-cristiana; Chantal Delsol, filosofa e storica della politica francese, autrice di *La haine du monde. Totalitarismes et postmodernité* (2016), atto d'accusa su quello che viene definito il totalitarismo liberale; Roman Joch, politico e attivista conservatore ceco, esperto di dissenso anticomunista; András Lánczi, politologo ungherese, analista della transizione post-comunista; Ryszard Antoni Legutko, filosofo polacco già ministro dell'Istruzione, autore de *The Demon in Democracy. Totalitarian Temptations in Free Societies* (2016), in cui paragona la liberal-democrazia dell'Unione Europea (UE) all'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche; Pierre Manent, politologo francese, autore de *La Cité de l'homme* (1994, 1997), critico del cosmopolitismo e difensore della sovranità nazionale; Janne Haaland Matlary, giurista e diplomatica norvegese, già viceministro degli Esteri, esperta di sicurezza internazionale, difesa europea e bioetica, Dalmacio Negro Pavón [1931-2024], politologo liberale spagnolo, critico del socialismo e del progressismo; *Sir* Roger Vernon Scruton [1944-2020], filosofo inglese, autore di *The Meaning of Conservatism* (1980) e *How to Be a Conservative* (2014); Robert Spaemann [1927-2018], teologo tedesco, allievo di Hans-Georg Gadamer [1900-2002], critico del nichilismo e della perdita di fondamenti metafisici e morali, autore di *Happiness and Benevolence* (1989) e *Persons: The Difference between "Someone" and "Something"* (2006); Bastian Jan Spruyt, storico e politologo olandese, critico dei processi di islamizzazione europea; Matthias Edward Storme, giurista belga esperto di diritto europeo, critico dei processi di secolarizzazione.

Più in dettaglio, la Dichiarazione trova la sua ragion d'essere in un seminario parigino del 6 maggio 2017, organizzato in un clima di sfiducia crescente verso l'UE: basti solo pensare che poco prima si erano tenuti il referendum della Brexit (23 giugno 2016) e l'elezione di Donald Trump (8 novembre 2016) alla quarantacinquesima presidenza degli Stati Uniti , nel quadro della generale ascesa dei leader dei partiti populisti in Francia e in Italia. Tutti fenomeni che già prefiguravano la crisi dell'ordine liberale, del multiculturalismo e del multilateralismo. Quest'impianto generale, promosso dalla potenza egemone (Stati Uniti d'America) in una condizione di unipolarismo di fatto, che si rifletteva nella correlata supremazia politico-normativa dell'ordine internazionale post-guerra fredda, era caratterizzato dalla fiducia nella capacità delle regole di mercato e della cooperazione transnazionale di garantire stabilità e sicurezza, senza la necessità di un robusto ancoraggio a meccanismi giuridico-statuali tradizionali. Venuta meno tale condizione di unipolarismo negli anni successivi, le principali potenze mettevano mano all'elaborazione volontaristica e multilaterale di una vera e propria architettura normativa e politico-strategica all'interno di un orizzonte teorico imperniato sull'ampio concetto di 'società internazionale'. Ed è proprio tale assetto multiculturale che viene fatto precipuo oggetto degli strali polemici degli autori della Dichiarazione. Con la fine dell'unipolarismo, tuttavia, e con l'emergere delle attuali potenze revisioniste (Repubblica Popolare Cinese e Federazione Russa) e dei modelli politici 'sovranisti', l'impianto liberale originario è stato progressivamente contestato, dando luogo a una fase che si può definire 'post-liberale' caratterizzata da crescente frammentazione, conflittualità normativa e competizione tra visioni alternative.

Rispetto all'originale inglese/francese del 2017, l'edizione 2025 include una introduzione di Gennaro Malgieri, il quale contrappone l'Europa di Maastricht all'Europa di Atene, di Roma, di Vienna, di Lepanto, di Berlino enfatizzando il presunto 'disfacimento' dell'Europa e dell'Italia. "Insomma, dalla cessione di sovranità e dallo sembramento dello Stato in nome di un federalismo assolutamente inventato come esigenza storico-politica, non è scaturita quell'Europa Nazione che sola avrebbe potuto dare un senso all'unione dei popoli del Vecchio Continente, liberando gli Stati in una dimensione più grande e rendendo le diverse culture componenti organiche di un' identità sulla quale fondare un aggregato geopolitico dalle dimensioni imponenti avente le caratteristiche e la forza di un impero" (p.

8). In un quadro generale siffatto, connotato da persistenti ambiguità e dall'attuale, fortissimo, ritorno sulla scena geopolitica degli Stati sovrani, l'UE dell'ora presente "nasconde (e neppure tanto bene) il conflitto latente tra gli Stati dell'Unione, i quali, come tutti i commercianti del mondo, cercano di ricavare il massimo dalla loro posizione a discapito di altri" (p. 9).
Suddivisa in 36 brevi paragrafi, la Dichiarazione si apre con questo incipit: "L'Europa ci appartiene e noi apparteniamo all'Europa. Queste terre sono la nostra *casa*; non ne abbiamo altra" (p. 15).
Essa adotta uno stile apodittico mediante l'utilizzo di un linguaggio sostanzialmente retorico e performativo, con un continuo ricorso a metafore che hanno l'obiettivo di voler promuovere una decisa azione politica e culturale. La dicotomia è tra 'vera Europa' e 'falsa Europa', con la prima identificata nello Stato Nazione e la seconda nella UE. "Una falsa Europa ci minaccia" (p. 16) perché "i padrini della falsa Europa sono stregati dalle superstizioni dell'inevitabilità del progresso. [...] La falsa Europa è utopica e tirannica" (p. 17). "L'Europa non è iniziata con l'Illuminismo. La nostra amata casa non troverà realizzazione di sé nell'Unione Europea. La vera Europa è, e sempre sarà, una comunità di nazioni a volte chiuse, e talvolta ostinatamente tali, eppure unite da un'eredità spirituale" (p. 26). Di conseguenza, "la vera Europa è una comunità di nazioni. [...] L'attrattiva esercitata dal modello imperiale è perdurata, ma ha prevalso lo stato-nazione, la forma politica che unisce l'essere popolo alla sovranità. Lo stato-nazione è quindi diventato il tratto caratteristico della civiltà europea" (p. 21). "La vera Europa è a rischio. [...] I padrini della falsa Europa costruiscono la loro fasulla Cristianità di diritti umani universali e noi perdiamo la nostra casa" (p. 27).
Questo breve ma denso manifesto si propone, dunque, come uno spietato *j'accuse* contro ciò che i firmatari definiscono la 'falsa Europa', vale a dire un'entità tecnocratica, multiculturalista e relativista, a cui oppongono la 'vera Europa', radicata nell'eredità classica costituita da quella cristiana: "Le radici cristiane nutrono l'Europa" (p. 24), "Dobbiamo ripristinare la cultura morale" (p. 47). Come ben si vede dalle citazioni poc'anzi richiamate, i motivi di fondo sono gli stessi presenti nel mondo conservatore europeo e statunitense, che trovano espressione in framework ideologici che si possono definire, almeno in prima approssimazione, di populismo e conservatorismo. Riguardo al populismo, gli autori della Dichiarazione sembrano non aderirvi pienamente. "Vi è una grande ansietà oggi in Europa per il sorgere di quello che viene chiamato 'populismo', anche se il significato del termine non viene mai definito ed è usato per lo più solo come invettiva. Sul tema abbiamo le nostre riserve" (p. 51).
È indubbio, nondimeno, che quest'area culturale stia attraversando, oggigiorno, una fase di forte tensione per gli effetti della seconda presidenza Trump, di cui costituisce una diretta espressione anche la recente *National Security Strategy* (dicembre 2025). In questo documento la potenza egemone esplicita l'emisfero occidentale quale precipuo spazio di sicurezza nazionale, mentre la centralità degli alleati europei appare attenuata a favore di un approccio più selettivo e transazionale, non solo in termini militari ma anche economici, con un'enfasi inedita basata sul *reshoring* e su un ritorno alla potenza manufatturiera. In questo senso, le affinità tra la Dichiarazione del 2017 e la Strategia del 2025 non sono affatto sorprendenti. In quest'ultima, difatti, si afferma, con una buona dose di cinismo e calcolo politico, che l'UE comprometterebbe la "libertà politica e la sovranità" di questo emisfero, unitamente al favore espresso per la "crescente influenza dei partiti patriottici europei", detto in altri termini, le forze nazionaliste e populiste di destra ostili all'approfondimento del progetto d'integrazione europea. In tal modo, viene messo in evidenza che la stessa UE viene vieppiù percepita come potenziale contendente politico-economico e normativo. In questo contesto, si ripresenta la dicotomia tra Europa e UE in quanto la Strategia afferma la necessità di una 'Europa forte' che cooperi con gli Stati Uniti per evitare che qualsiasi avversario riesca a dominare il continente; dall'altro, sembra configurare la stessa UE come un potenziale attore competitivo capace di condizionare la sovranità dei singoli Stati europei.
In definitiva, la Dichiarazione ha avuto una diffusione limitata e circoscritta nei media conservatori ma scarsa penetrazione istituzionale: nessun *endorsement* esplicito da parte di esponenti politici di primo piano senza un impatto significativo rispetto ai principali partiti che si richiamano a maggioranze conservatrici (in Europa come in Italia). Da quest'ultimo punto di vista, la visione del conservatorismo sembra aver fatto molto più presa rispetto al populismo, ad esempio con la riscoperta del pensiero del filosofo francese Gustave Thibon [1903-2001] e del suo libro più conosciuto *Retour au réel* (1943), basato sulla 'comunità di destino'. È tuttora in corso, sempre in quest'ottica, un interessante percorso che nel 2025 ha motivato diverse associazioni nel nostro Paese a definire un manifesto dei 'Conservatori del Futuro' in 10 punti, e dunque potrebbe essere questa la via maestra, percorsa con propaggini anche nazionali con una certa convinzione, per dare seguito alle questioni messe a tema dalla Dichiarazione di Parigi.

Achille Pierre Paliotta
INAPP

# Il lavoratore sovrano. Lavoro e cittadinanza democratica

**Axel Honneth** – Il Mulino, 2025, pp. 280

### *Un nodo di Gordio. Lavoro e democrazia nel pensiero di Axel Honneth*

Nel romanzo *Čevengur*[1] dello scrittore russo-sovietico Andrej Platonov, il lavoro viene rappresentato in maniera distopica e paradossale, come un'attività priva di scopo e beneficio. Gli abitanti di questo luogo immaginario, che dà il titolo all'opera di Platonov, hanno abolito il lavoro e si dedicano a spostamenti perpetui di case e coltivazioni, ovvero azioni prive di alcun risultato pratico. Il lavoro, a Čevengur, è diventata un'esperienza negativa, incapace di soddisfare i bisogni umani fondamentali.

Noi uomini e donne del mondo attuale siamo in una situazione completamente differente. Il lavoro è ben lontano dall'essere abolito. Sembrano anzi avverate le 'profezie' di Ernst Junger (autore per altro lontanissimo per motivi generazionali e ideologici da Axel Honneth). Junger, nel suo celebre (e famigerato) 'Il lavoratore' – o 'L'operaio' (*Der Arbeiter*)[2] – aveva indicato, fin dal 1932, l'avvento di un'epoca nella quale "Non esiste tempo vissuto e spazio dominato al di là del lavoro perché non esiste alcuna condizione che non possa essere concepita come lavoro" (p. 83): anche il tempo libero, il margine che dovrebbe rimanere 'altro' rispetto all'attività lavorativa, viene vissuto nella forma del lavoro. Ma va anche considerato che svariate evidenze (teoriche ed empiriche) chiedono alla comunità scientifica (e civile) di (ri)analizzarne e (ri)definire il significato del lavoro e del suo ruolo nella società, a causa della flessibilità, della digitalizzazione, dell'indebolimento delle garanzie occupazionali e dell'Intelligenza Artificiale.

Il testo di Axel Honneth, *Il lavoratore sovrano. Lavoro e cittadinanza democratica*, edito per i tipi de Il Mulino nel 2025, potrebbe rappresentare un utilissimo strumento per ragionare su questi temi: sul lavoro, sul suo significato e sulla sua importanza in termini di cittadinanza e partecipazione democratica.

Axel Honnet, nato nel 1949, eredita e prosegue il lavoro filosofico, sociologico e politologico della celebre 'Scuola di Francoforte', avviata come è noto da Max Horkheimer, Herbert Marcuse e Theodor Adorno. Tra gli anni 1983-90 è stato assistente di Jürgen Habermas. Dal 2001 al 2018 ha diretto il celebre *Institut für Sozialforschung* di Francoforte. Attualmente è *Jack C. Weinstein Professor for the Humanities* alla Columbia University di New York.

In estrema sintesi il testo di Honneth indica, con ragionamenti ben argomentati ed una prosa per altro precisa e godibilissima, che "Lavoro e democrazia non devono rimanere irrelati". L'Autore, infatti, osserva che: "Uno spirito cooperativo quale è richiesto dalla deliberazione democratica [...] dovrà svilupparsi già sul luogo di lavoro: da colui che qui è ridotto a mero esecutore di ordini non ci si potrà aspettare che riveli all'improvviso, come cittadino politico, una mentalità disposta al dialogo e al rispetto reciproco".

In un altro passaggio del suo testo, Honneth rileva che: "[...] la tanto citata 'disaffezione politica' si deve senza dubbio anche, benché non esclusivamente, a un mondo del lavoro caratterizzato da precarietà e solitudine, sempre maggiori e dal permanere di coazioni imposte dalla subordinazione".

Il testo di Honneth si articola in tre parti. La prima analizza la storia del concetto di lavoro nelle società democratiche, focalizzandosi, in particolare, su tre paradigmi normativi per la critica del lavoro nelle società capitalistiche: 1) alienazione, 2) autonomia e 3) democrazia. Il primo paradigma si ispira principalmente a Marx, ma anche ad Hegel, e "critica il lavoro che non permette l'espressione di capacità specifiche", ma – secondo Honneth – "rischia di essere troppo idealistico o troppo banale". Il secondo paradigma – quello dell'autonomia – di ispirazione repubblicana – "si concentra sulla liberazione dal potere arbitrario, ma trascura la qualità del lavoro stesso". Infine, il terzo paradigma – quello democratico – "vede il lavoro come mezzo per la partecipazione democratica, adattando le sue richieste alle circostanze storiche e puntando a un miglioramento graduale". La scelta di Honneth è per questo terzo paradigma, ritenuto dall'Autore "più flessibile e capace di affrontare le diverse sfide del lavoro contemporaneo".

La seconda parte del testo di Honneth costituisce un intermezzo storico in cui l'Autore ricostruisce la realtà del lavoro sociale, a partire dall'Ottocento fino al mondo del lavoro capitalistico attuale: una "veloce retrospettiva sul

1 Platonov A. (2015). *Čevengur*. Torino, Einaudi. Sul luogo immaginario di Čevengur, si veda anche: Golovanov V. (2023), *Verso le rovine di Čevengur*, Milano, Adelphi.

2 Si veda: Jünger E. (2020), *L'Operaio. Dominio e forma*, Milano, Guanda.

mondo del lavoro degli ultimi due secoli" che mostra "quanto lontana dall'ideale tratteggiato in precedenza sia tuttora la realtà sociale, malgrado ogni miglioramento intervenuto nel tempo. Infatti – osserva Honneth – "Anche se il lavoro professionale è stato inquadrato progressivamente in una rete di tutele politico-sociali, le cui maglie peraltro frattanto si sono allargate, nella sua sostanza vissuta è cambiato poco. Nella maggior parte delle sue forme il lavoro continua a presentare un'esperienza di dipendenza umiliante, scarsa voce in capitolo e mancanza di riconoscimento, costituendo così un drastico contraltare allo spazio d'esperienza della sfera pubblica democratica".
La terza parte del volume – per certi versi la più programmatica e progettuale del testo – offre, sulla base di quanto argomentato nelle due parti precedenti, una "prospettiva politica per la lotta per il lavoro sociale", con indicazioni di policy per intervenire nel mercato del lavoro, ma anche 'oltre' il mercato del lavoro. Fulcro centrale di questa proposta, è l'indicazione che "le società democratiche, in virtù dei loro stessi principi e presupposti di esistenza, sono tenute normativamente a creare condizioni di lavoro che consentano a tutti i lavoratori, pagati o non pagati, la partecipazione attiva alla formazione pubblica della volontà". La terza parte del volume individua anche alcune forti criticità. Scrive Honneth: "è oggettivamente difficile negare che, da cent'anni a questa parte, raramente lo stato generale della coscienza è stato così sfavorevole a un progetto di miglioramento dei rapporti di lavoro. Già da tempo l'attenzione della sfera pubblica politica si è ritirata dall'ambito del lavoro, per trasferirsi sul piano degli squilibri e dei conflitti socioculturali [...]". Honneth, inoltre, specifica "che nelle società contemporanee, molto più eterogenee che in passato, le questioni di riconoscimento di gruppi finora sottorappresentati, anzi discriminati, con le loro concezioni identitarie e i loro obiettivi di vita, si presentano con accresciuta urgenza politica. Tuttavia, questi conflitti spesso definiti 'identitari' hanno conquistato la scena dell'attenzione sociale in misura tale da rischiare di mettere completamente in ombra gli squilibri, gli svantaggi e i disagi causati dal mondo del lavoro capitalistico". Il tutto è per altro esacerbato – inevitabilmente – dalla persistente crisi climatica, che giustamente richiede attenzioni ed impegno a tutti i livelli.
La proposta di Honneth è per certi versi rivoluzionaria. Giusto a titolo di esempio, si consideri l'indicazione – più volte formulata nel testo – secondo cui: "devono essere [...] considerate 'lavoro', nel senso di attività socialmente richieste, tutte le operazioni svolte con regolarità che contribuiscono, in una società, a preservare la forma di vita esistente nei suoi elementi ritenuti generalmente desiderabili". Qui il primo richiamo è al lavoro domestico, mai ancora veramente e pienamente riconosciuto come meriterebbe di essere. Molto interessanti appaiono anche le sue considerazioni sul reddito di base, al centro da anni del dibattito e dell'agire politico e scientifico in diversi Paesi occidentali. "[...] c'è – osserva Honneth – un completo disaccordo sulla direzione delle riforme da adottare. Una frazione palesemente crescente si è convinta nel frattempo che oggi non valga più la pena di impegnarsi per migliorare le condizioni di lavoro date, poiché queste dipendono troppo dalle insidie incontrollabili del mercato internazionale del lavoro e, inoltre, a causa della loro progressiva frammentazione, non offrono praticamente più spazio per un agire solidale. Come antidoto alla perdita di rilevanza politica del mondo del lavoro, quindi, costoro propongono di ridurre al minimo la coazione all'attività professionale tramite la garanzia statale di un reddito di base incondizionato, così da garantire ai lavoratori margini di libertà completamente nuovi per attività democratiche". Ma – specifica molto chiaramente Honneth – "questa prospettiva è quasi diametralmente opposta a un programma di democratizzazione delle condizioni di lavoro esistenti come quello che sto provando a sviluppare qui". L'Autore, poi, specifica ulteriormente che: "L'intento normativo di aumentare ad ampio raggio le chance di partecipazione democratica, infatti, si può perseguire o attraverso un miglioramento mirato dei rapporti di lavoro dati o nella direzione esattamente contraria, cioè diminuendone il più possibile l'importanza per la partecipazione politica mediante un reddito di base garantito". Il lettore intuirà facilmente che la proposta di Honneth rigetta l'idea di reddito di base garantito e si focalizza sulla direzione contraria: ovvero – come detto – la migliore democratizzazione dei rapporti di lavoro possibile.
La tesi di Honneth, in estrema sintesi, è che "le società democratiche dipendono dalla promozione di rapporti lavorativi ad esse corrispondenti, ossia equi e partecipativi. L'idea di fondo è che chi si dedica a un lavoro caratterizzato da sufficiente complessità, potere decisionale, riconoscimento sociale e trasparenza nelle sue connessioni con gli altri lavori, disporrà delle capacità e risorse necessarie per cooperare alla formazione democratica della volontà in modo autonomo, cioè con voce propria e senza dover temere umiliazione e discredito".
Per concludere, possiamo considerare che, se leggiamo il testo di Honneth seguendo le sue parole chiave (*Stichwörter*), scopriremo e apprezzeremo lo sforzo teorico dell'Autore per tenere collegate le due parole fondamentali: lavoro e democrazia. Esse vanno a formare un nodo che non andrebbe sciolto – e tanto meno tagliato. Anzi, esse formano un nodo (di Gordio?) che andrebbe custodito e preservato, perché senza un lavoro socialmente equilibrato ed equo, non può e non potrà esserci un vero status democratico, e senza un vero status democratico non potrà esserci un mondo del lavoro funzionante.

Fabio Roma
INAPP

# Per proporre un articolo

La Rivista pubblica articoli sui temi legati a monitoraggio, analisi e valutazione delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali e, in generale, tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.
Sinappsi pubblica solo articoli inediti. I contributi non possono pertanto riguardare articoli già pubblicati, anche solo in parte, su altre riviste italiane e straniere o essere contemporaneamente proposti ad altre riviste per la pubblicazione. I contributi possono essere proposti in lingua italiana o in lingua inglese. Gli articoli devono essere inviati in formato word all'indirizzo di posta elettronica sinappsi@inapp.gov.it.
I testi vanno corredati con la scheda di accompagnamento contenente la dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (https://www.inapp.gov.it/rivista-sinappsi/indicazioni-per-gli-autori) e dagli allegati (vedi infra).

## Procedure

Ogni proposta, dopo la verifica della presenza dei requisiti minimi di pubblicabilità (rispetto delle norme editoriali) è soggetta all'esame preliminare del Comitato editoriale. Se giudicato coerente con gli obiettivi e gli standard qualitativi della Rivista, il testo è sottoposto, in forma anonima, al giudizio di almeno un referee in *double blind peer review* (ovvero autori e revisori reciprocamente anonimi). Il testo inviato ai revisori non deve pertanto contenere informazioni sull'identità degli autori. Questi sono quindi tenuti a minimizzare le autocitazioni e qualsiasi altro connotato che possa favorire la loro identificazione da parte dei revisori.

Il processo di revisione da parte dei referee potrà dar luogo a uno dei seguenti esiti: accettazione; accettazione subordinata a modifiche minori; accettazione subordinata a modifiche rilevanti; da sottomettere a riesame previe modifiche e senza impegno di successiva accettazione; rifiuto. L'accettazione subordinata a modifiche prevede la revisione da parte degli autori, che dovranno rendere evidenti nel testo le modifiche effettuate. Quando l'articolo è accettato per la pubblicazione, gli autori trasferiscono automaticamente all'Inapp ogni diritto di copyright, garantendo la possibilità della più ampia diffusione.

Agli autori sarà consegnata la prima bozza per la correzione, con l'invito a restituirla entro una data prefissata. Sulla prima bozza potranno essere apportate solo modifiche marginali. La correzione della seconda bozza sarà eseguita a cura della Redazione.

## Utilizzo dell'Intelligenza artificiale

L'uso dell'Intelligenza artificiale (IA) deve essere dichiarato in modo trasparente, rispettando i diritti fondamentali di veridicità e tracciabilità, assicurando che il testo sia sviluppato in modo da salvaguardare la privacy dei dati, la proprietà intellettuale, garantendo accuratezza e sostenibilità e controllando a questo scopo i termini e le condizioni di qualsiasi strumento di intelligenza artificiale utilizzato. Gli autori si assumono la piena responsabilità dell'integrità dei dati e dell'autenticità di tutti i contenuti generati o modificati tramite IA.

## Dimensione e criteri di stesura dei testi:

- pagina formato A4;
- da 30.000 a 50.000 caratteri complessivi per articolo, spazi inclusi, comprese tabelle e figure (testi di dimensione superiore devono essere concordati con la Redazione, indicando i motivi per cui non è possibile rispettare i limiti previsti);
- titolo max 50 caratteri, eventuale sottotitolo max 70 caratteri, ma se è presente il sottotitolo, il titolo può avere un massimo di 30 caratteri;

- paragrafi numerati (solo primo livello); la Redazione può intervenire sul titolo proponendo modifiche agli autori;
- numero di tabelle + figure non superiore a 10 (non duplicare le informazioni fornite dalle tabelle con quelle dei grafici e del testo dell'articolo);
- tabelle e figure sempre numerate (ad esempio Tabella 1, Tabella 2 ecc.; Figura 1, Figura 2 ecc.), con titolo, fonte e anno. Possono essere utilizzati colori;
- note esplicative inserite a piè di pagina;
- richiami bibliografici inseriti nel testo entro parentesi tonde, con l'indicazione del cognome dell'autore da citare, seguito dalla data della pubblicazione originale ed eventualmente dalla/e pagina/e di riferimento della citazione riportata nel testo (Cognome autore data, numero pagina). A ogni richiamo deve corrispondere la fonte completa in bibliografia, inserita a fine saggio (vedi Norme bibliografiche);
- lo stesso sistema di rinvio alla bibliografia finale si adotta all'interno delle note a pie' di pagina.

## Allegati

L'articolo va corredato da:

- una breve nota biografica (circa 600 caratteri spazi inclusi), elaborata in base al seguente modello: "Ricercatore/ trice, assegnista (oppure insegna) presso l'Istituto/Università (Denominazione). Aggiungere eventualmente, altri incarichi di prestigio. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: (indicare un max di due lavori). Indirizzo e-mail";
- dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (presente all'interno della scheda di accompagnamento);
- abstract in italiano e abstract in inglese di max 600 caratteri ciascuno, spazi inclusi;
- tre parole chiave in italiano e tre corrispondenti keyword in inglese;
- il file in formato Excel delle figure e dei grafici inseriti anche nel testo, un elemento per foglio, con numerazione corrispondente a quanto indicato nell'articolo.

# Norme bibliografiche

## Requisiti della bibliografia

- deve essere unica e collocata alla fine del lavoro;
- deve indicare esclusivamente le opere citate nel testo e nelle note ed essere aggiornata;
- deve prevedere l'ordine alfabetico per cognome dell'autore o del curatore, del primo autore o curatore nel caso di più nomi, e l'ordine cronologico di pubblicazione delle opere dalla più recente alla meno recente (per opere dello stesso autore pubblicate nello stesso anno, si usino le indicazioni a, b, c);
- i lavori di più autori vanno riportati con tutti i nomi.

## Monografie

### Autori:

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo. Se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto*, Luogo, Editore

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori separati da virgole.

### Curatori:

Cognome curatore e iniziali puntate del nome (a cura di) (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo. Se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto*, Luogo, Editore

Per i testi stranieri mettere (eds.) al posto di (a cura di) nel caso di più curatori, (ed.) nel caso di curatore unico.

Nel caso di più curatori, mettere tutti i curatori separati da virgole.

Se la monografia fa parte di una collana, inserire nome della collana e relativo numero dopo il titolo.

## Articoli di riviste/periodici

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'articolo in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, Titolo del periodico/rivista in corsivo, annata[1], numero anno reso con n. e numero in cifre, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. …-… (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.33-45).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori. Se presente, inserire il DOI tra parentesi uncinate < > senza spazi dopo e prima.

## Estratti da monografie

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'estratto in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, in Cognome autore e iniziali puntate del nome, *Titolo del volume in corsivo*, Luogo, Editore, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. …-… (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.40-60).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori.

Se il volume di estrazione è a cura di, seguire le indicazioni per i volumi con curatore.

## Testi Inapp

I testi Inapp seguono le indicazioni precedenti. Le monografie però devono SEMPRE riportare Inapp fra gli autori o curatori.

1 Annata: insieme di fascicoli di un periodico pubblicati nel corso di un anno o di un periodo editoriale determinato.

## TESTI INAPP

### Monografie

Inapp, Checcucci P., Fefè R., Scarpetti G. (a cura di) (2017), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*, Inapp Report n.3, Roma, Inapp

### Paper

Quaranta R., Ricci A. (2017), *Riforma delle pensioni e politiche di assunzione*. *Nuove evidenze empiriche, italiane*, Inapp Paper n.3, Roma, Inapp

### Sinappsi

Cassese S. (2018), Evoluzione della normativa sulla trasparenza, *Sinappsi*, VIII, n.1, pp.5-7

### Letteratura grigia

Schulz M., Bressers D., van der Steen M., van Twist M. (2015), Internal Advisory Systems in Different Political-Administrative Regimes, *Prepared for the International Conference on Public Policy (ICPP) T08P06 – Comparing policy advisory systems at the second International Conference on Public Policy, Milan 2015*

Comité de suivi du Cice, France Stratégie (2016), Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016, *Evaluation, Septembre* 2016

### Giurisprudenza

***Corte costituzionale***

Corte cost. 25 luglio 1995 n.376, in *Giur. cost*., 1995, XL, 4, p.2750 ss.

***Corte di Cassazione***

Cass., sez. III, 14 ottobre 1991 n.10763, in *Dir. Trasp*., 1993, VI, 3, p.847 ss.

Cass. pen., sez. un., 26 marzo 2003, in *Cass. pen*., 2003, XLIII, 9, p.2579 ss.

Cass. pen., sez. VI., 3 novembre 2001, in *Riv. pen*. 2002, 1, p.31 ss.

Cass. civ., sez. lavoro, 29 maggio 1998, n.5348 Cass. pen., sez. I, 30 aprile 1992, Idda, in *C.E.D. Cass.* Pen., n.190564

Cass. pen., sez. un., 6 novembre 1992, Martin, in *Cass. Pen*., 1993, XXXIII, 2, p.280

Cass. pen., sez. IV, 21 ottobre 2005, in *Dir. Pen. Proc*., 2006, XII, 2, p.200

Cass. pen., sez. V, d 24 ottobre 2002, De Vecchis, in *Guida dir.*, 2003, X, 10, p.86

***Consiglio di Stato***

Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 2005 n.3120, in *Foro Amm. CDS*, 2005, IV, 6, p.1728 ss.

***Corte dei conti***

Corte conti 16 luglio 2010 n.15, in *Riv. corte conti,* 2012, LXV, 3-4, p.10

***Corte d'Appello***

App. Napoli 3 novembre 2008, in *Foro it*., 2009, CXXXIV, 5, pt. I, p.1476 ss.

***Corte d'Assise***

Corte Assise Milano 15 febbraio 2006, in *Giur. merito*, 2007, XXXIX, 3, p.783 ss., con nota di L.D. CERQUA

***Tribunale***

Trib. Roma 27 giugno 2005, in *Lavoro nella giur*., 2007, XV, 3, p.283, con nota di B. DE MOZZI

Tribunale Amministrativo Regionale

Tar Bari Puglia 6 aprile 2005 n.1376, in *Foro amm*.TAR, 2005, IV, 4, p.1214

***Pretura***

Pretore di Gubbio ord. 12 febbraio 1957, in Giur. cost., 1957, II, 1, p.127 ss.

***Corte di Giustizia dell'Unione europea***

Corte Giust., 28 giugno 1978, C-70/77, Simmenthal c. Amministrazione delle Finanze, in Racc., 1978, p.453

### Letteratura grigia

La letteratura grigia segue le precedenti indicazioni rispetto al metodo Autore/Data. È necessario riportare sempre tutti gli elementi utili a rintracciare la pubblicazione:
Autori/Ente autore (anno), titolo del contributo, *informazioni aggiuntive*. Se disponibili, riportare il link al documento e/o il DOI tra parentesi uncinate < > senza spazi dopo e prima.

### Giurisprudenza

Organo giurisdizionale emanante (Cassazione, Tribunale, Consiglio di Stato), tipo di atto adottato (Sentenza, Ordinanza, Decreto), sezione dell'organo emanante (non sempre presente), data della pronuncia, numero o nome delle parti (non sempre previsto. Se c'è il nome della parte dopo la data si tratta di un provvedimento della giurisdizione penale).

### Legislazione

In ogni capitolo la prima citazione deve essere completa.
(Es. D.P.R. 26 luglio 1976 n.752, Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di ...)
Le citazioni successive possono essere in forma abbreviata.
(Es. D.P.R. n.752/1976)
La citazione degli articoli deve consentire l'individuazione precisa della disposizione normativa.
(Es. art. 5, comma 2, D.P.R. n.752/1976)
Citazioni all'interno del testo: legge n.150/2000, oppure L. n.150/2000

### Risorse elettroniche

Le risorse elettroniche seguono le indicazioni precedenti rispetto al metodo Autore/Data. È SEMPRE necessario mettere il link al testo e/o pagina web di riferimento. Per le pagine inserire la dicitura (consultato il ….).

## ESEMPI

### Monografie

Campbell J.L., Pedersen O.K. (2014), *The national origins of policy ideas. Knowledge regimes in the United States, France, Germany and Denmark*, Princeton, Princeton University Press

Facchini C. (a cura di) (2008), *Conti aperti. Denaro, asimmetrie di coppie e solidarietà tra le generazioni,* Bologna, Il Mulino

Eichbaum C., Shaw R. (eds.) (2010), *Partisan Appointees and Public Servants, an International Analysis of the Role of the Political Adviser,* Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited

Eichhorst W., Wintermann O. (2005), *Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms. The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands and Sweden*, IZA Discussion Paper n.1845, Bonn, IZA

### Articoli di riviste/periodici

Craft J., Halligan J. (2017), Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience, *Policy Sciences*, 50, n.1, pp.47-62 <DOI 10.1007/s11077-016-9256-y>

### Estratti da monografie

Pattyn V., van Voorst S., Mastenbroek E., Dunlop C. A. (2017), Policy evaluation in Europe, in Ongaro E., Van Thiel S., *The Palgrave Handbook of Public Administration and Public Management*, Bristol, Policy Press, pp.105-11

***Corte internazionale di Giustizia***

Corte internazionale di Giustizia, sentenza del 27 giugno 1986, Attività militari e paramilitari contro il Nicaragua

***Corte penale internazionale***

Corte penale internazionale, Prima Camera di I grado, 14 marzo 2012, Thomas Lubanga Dyilo

***Corte europea dei Diritti dell'Uomo***

C. eur. Dir. Uomo, 12 febbraio 2013 – Ricorso n.24 818/03 – causa Armando Iannelli c. Italia

C. eur. Dir. Uomo, sentenza del 24 ottobre 1986, nel caso Agosi contro Regno Unito

## Legislazione

- D.L. 27 giugno 1997 n.185
- D.M. 5 marzo 1999
- D.Lgs. 29 marzo 1993 n.119
- L. 13 febbraio 2001 n.45
- Art. 456 c. c.
- Art. 16, comma 4, lett. a, L. 28 gennaio 1994 n.84
- Art. 1 reg. CEE n.4056/86 del 22 dicembre 1986
- Regolamento n.1254/2008/CE della Commissione, che modifica il regolamento (CE) n.889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n.834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli, in GU L 337 del 16.12.2008
- Direttiva n.70/50/CEE della Commissione, 22 dicembre 1969, in GUCE L 13, 19.1.1970

SINAPPSI è la rivista scientifica dell'Inapp (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche), ente di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche, in particolare di quelle che hanno effetti sul mercato del lavoro. Occupazione, istruzione, formazione e welfare sono i principali temi di studio. La rivista intende intrecciare, connettere appunto, i risultati e i contenuti della ricerca, per offrire al lettore una rete di riflessioni e ai decisori politici un impulso per le scelte strategiche.

ISSN 2532-8549

INAPP

ISBN: 978-88-543-0384-3