

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 istituyente, 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 Faia 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